

INFORME
REGIONAL

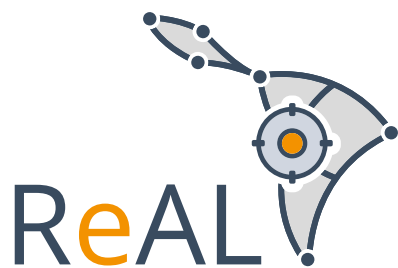
**PANDEMIA, ANTICORRUPCIÓN Y
OPORTUNIDADES DE TRANSPARENCIA
EN AMÉRICA LATINA**

BALANCE GENERAL EN 9 PAÍSES

DICIEMBRE DE 2021



Red
Anticorrupción
Latinoamericana



Red
Anticorrupción
Latinoamericana

REAL es una red internacional compuesta por Centros de Estudios de la región que tiene como objetivo la generación de conocimiento, el diseño de políticas y la realización de acciones de incidencia para la adopción de políticas públicas para combatir la corrupción, tanto en sus manifestaciones nacionales como internacionales.

Informe editado por:

Valeria Lübbert Álvarez

Secretaria Ejecutiva de REAL

Directora de Democracia y Anticorrupción de Espacio Público



Asociación de Investigación
y Estudios Sociales



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

CIPPEC ^{IP}



ESPACIO
PÚBLICO



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social



FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA
EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL



GRUPO
ANÁLISIS PARA EL DESARROLLO



GRUPO
FARO
Ideas y acción colectiva



INSTITUTO MEXICANO
DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES

INDICE

5	Prólogo
12	Argentina
13	1. Contexto nacional
14	2. Transparencia en pandemia
17	3. Compras y gasto público
19	4. Restricciones civiles
20	5. Consideraciones y recomendaciones preliminares
22	Bibliografía
23	Chile
24	1. Contexto nacional
25	2. Transparencia en pandemia y en el proceso de vacunación
26	3. Compras públicas y gasto público
27	4. Órganos de control
29	5. Restricción de derechos fundamentales
30	6. Conclusiones
32	Bibliografía
36	Colombia
37	1. Contexto nacional
38	2. Transparencia en general y en proceso de vacunación
38	3. Compras públicas y gasto público
40	4. Órganos de control
41	5. Restricción de derechos fundamentales
42	6. Conclusiones
45	Ecuador
46	1. Contexto nacional
48	2. Transparencia en general y en proceso de vacunación
49	3. Compras públicas y gasto público
51	4. Órganos de control
54	5. Restricción de derechos fundamentales
55	6. Conclusiones
57	Bibliografía
59	El Salvador
60	1. Contexto nacional
62	2. Transparencia en general y en proceso de vacunación
63	3. Compras públicas y gasto público
64	4. Órganos de control
65	5. Restricción de derechos fundamentales
66	6. Conclusiones
67	Bibliografía

70	Guatemala
71	1. Contexto nacional
72	2. Transparencia y respuesta a la emergencia de la COVID-19
73	3. Compras públicas y gasto público
76	4. Órganos de control
76	5. Restricciones a los derechos fundamentales
78	6. Conclusiones
79	Bibliografía
81	México
82	1. Contexto nacional
84	2. Transparencia en pandemia y en el proceso de vacunación
86	3. Compras públicas en tiempos de emergencia
90	4. Cuestionamientos al rol de la sociedad civil
91	5. Conclusiones
93	Bibliografía
94	Paraguay
95	1. Contexto nacional
97	2. Transparencia en general y en proceso de vacunación
98	3. Compras públicas y gasto público
100	4. Órganos de control: legislativo, judicial y contralorías, defensorías del pueblo
101	5. Restricción de derechos fundamentales
102	6. Conclusiones
103	Bibliografía
105	Perú
106	1. Contexto nacional
109	2. Transparencia en pandemia y en el proceso de vacunación
112	3. Compras públicas y gasto público
114	4. Órganos de Control
116	5. Restricción de derechos fundamentales
119	6. Conclusiones
122	Bibliografía

PRÓLOGO

VALERIA LÜBBERT ÁLVAREZ

Secretaria Ejecutiva de REAL

Directora de Democracia y Anticorrupción de Espacio Público

La Red Latinoamericana Anticorrupción (REAL) es una red internacional integrada por nueve centros de estudio de América Latina: CIPPEC (Argentina), Espacio Público (Chile), Fedesarrollo (Colombia), Grupo Faro (Ecuador), ASIES (Guatemala), Fusades (El Salvador), IMCO (México), GRADE (Perú), y CADEP (Paraguay). Desde el año 2017 REAL trabaja en generar conocimiento sobre mecanismos de rendición de cuentas, aportar propuestas al diseño de políticas públicas en materia de transparencia y la realización de acciones de incidencia para contribuir al combate de la corrupción en el sector público, tanto a nivel nacional como regional.

A partir del surgimiento de la pandemia en 2020, REAL comenzó a monitorear los estándares de transparencia y de prevención de la corrupción en la región. En ese esfuerzo REAL ya ha realizado dos informes dando cuenta del cumplimiento de indicadores objetivos referidos a la situación de transparencia, rendición de cuentas y prevención de la corrupción en cada uno de los países de la red.¹ En tales informes se describió la situación institucional y práctica frente a la pandemia, en base a indicadores comunes que se definieron.

En esta oportunidad, con este trabajo colectivo, hemos decidido efectuar un análisis en profundidad y cualitativo de cómo ha impactado la pandemia en los estándares de transparencia e integridad y derechos fundamentales en nuestros países durante todo el periodo de pandemia, esto es desde marzo de 2020 al 20 de octubre de 2021.

Debido a la emergencia sanitaria, el combate contra la corrupción se ha visto postergado en las agendas públicas, y a la vez han surgido nuevos riesgos de corrupción en el contexto de acciones discrecionales y flexibilización de controles. Si bien estos son problemas de orden mundial, en nuestra región el impacto ha sido mayor. Latinoamérica es una región que posee importantes dificultades previas principalmente por debilidades institucionales, su situación económica y contexto político. Estas dificultades se han agravado en los últimos años por los efectos directos e indirectos de la pandemia de COVID-19.

El coronavirus comenzó a expandirse en América Latina en febrero de 2020, cuando Brasil confirmó el primer caso en Sao Paulo, a finales de ese mes. A partir de ese momento, la región ha sido particularmente afectada por la pandemia, tanto en relación al número de casos y fallecidos, como en sus efectos económicos y sociales.

¹ Informe de 2020: <http://redanticorruptcion.com/wp-content/uploads/2020/09/Informes-Covid-y-corrupcio%CC%81n-REAL.pdf>
Informe del primer semestre de 2021: http://redanticorruptcion.com/wp-content/uploads/2021/07/INFORME-REAL-2021_VF.pdf

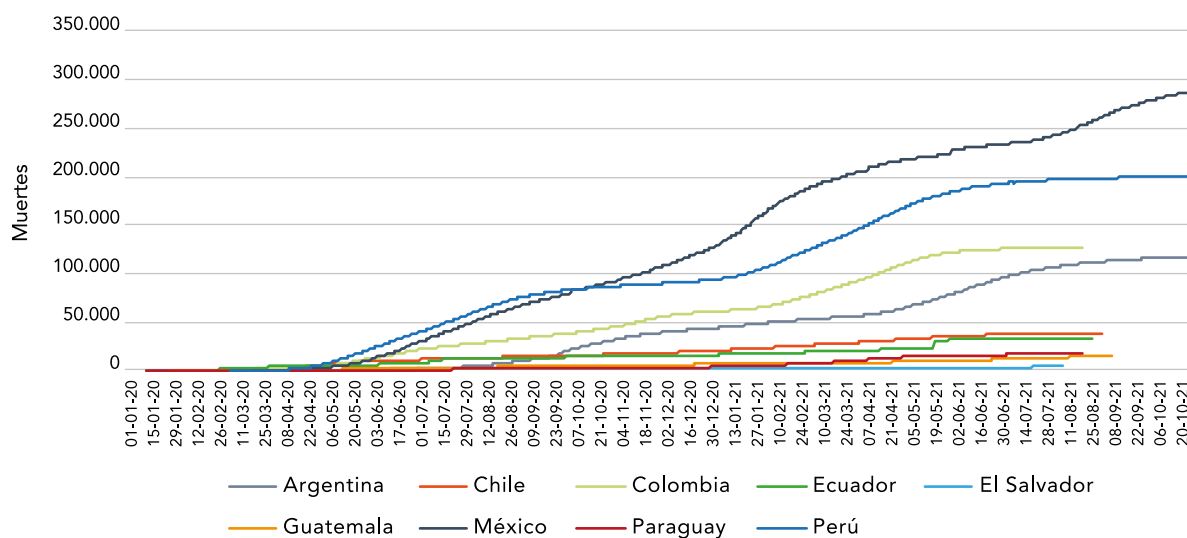
Según la OCDE, los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) reaccionaron rápidamente y de manera preventiva para proteger a sus ciudadanos y contener la propagación de COVID-19 y su impacto en la economía; sin embargo, la región tuvo dificultades para contener los niveles de contagio, en particular debido a la prevalencia de la economía informal, a las limitadas infraestructuras sanitarias y falta de sistemas de protección social (OCDE, 2020). Al contar con casi 60% de empleo informal, el distanciamiento social se hizo imposible de respetar y ocasionó pérdidas inmediatas de fuentes de ingresos. Además, debe considerarse que el 53% del empleo de la región se da en actividades informales basadas en contactos interpersonales (OCDE, 2020).

Entre los factores pre-pandémicos que explican el impacto de la pandemia en la región están la alta informalidad laboral, el hacinamiento, la densidad poblacional, y la baja infraestructura hospitalaria e incapacidad de los sistemas sanitarios para desplegar mecanismos de testeo y trazabilidad tempranamente (Ramos, 2020).

En tal contexto, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró a América Latina como epicentro de la pandemia de COVID-19 en mayo de 2020. Hacia finales de 2020, la región representaba más del 40% de las muertes por COVID-19 en el mundo, con una tasa de infección total que supera los 6,5 millones de casos y una pérdida de más de 350.000 vidas hasta la fecha. A pesar de las fuertes medidas de cuarentena distanciamiento social aplicadas desde marzo de 2020, el número de muertes confirmadas relacionadas con el COVID-19 solo comenzó a disminuir a finales de agosto. El total de muertes por COVID-19 de la región excedió las 600.000 a fines de enero de 2021 (González, 2021).

En síntesis, Latinoamérica se ha convertido en una de las regiones con más muertes de todo el mundo.

GRÁFICO 1. Muertes por COVID-19 acumuladas en los países de REAL



Fuente: Elaboración propia con datos de Johns Hopkins University CSSE COVID-19 Data.

Hasta el 6 de octubre de 2021, un total de 45.177.886 casos de COVID-19 han sido registrados en América Latina y el Caribe. Brasil es el país más afectado por esta pandemia en la región, con alrededor de 21,5 millones de casos confirmados. Argentina se ubica en segundo lugar, con aproximadamente 5,2 millones de infectados. México, por su parte, ha registrado un total de 3.691.924 casos. Dentro de los países más afectados por la variante delta, nuevo tipo de coronavirus, en América Latina también se encuentran Colombia, Perú, Chile y Ecuador (Statista, 2021).

Por otra parte, el proceso de vacunación que se está desarrollando en la región ha evidenciado importantes desigualdades.² Las diferencias entre países son abrumadoras. El país más vacunado, Uruguay, multiplica 20 veces la tasa de inmunización de Nicaragua, que se encuentra en la cola de la regional. Asimismo, más de un tercio de los países no ha vacunado siquiera al 20% de su población. La riqueza de cada país ha sido un determinante clave de su tasa de vacunación; a mayor PIB per cápita, más alta es la tasa de vacunación en todo el continente americano (OPS, 2021).

En tales condiciones, los riesgos de corrupción en los sistemas de salud y en los procesos de vacunación generan un severo impacto en países con frágiles capacidades de satisfacer la demanda de atenciones de salud que ha crecido exponencialmente, agudizando las brechas en acceso a la salud ya existentes.

Los estragos económicos de la pandemia también han sido más intensos en América Latina y el Caribe, que enfrentan esta situación desde una posición más débil que la del resto del mundo (CEPAL, 2021a).

Según datos presentados por la OCDE, el COVID-19 ha tenido un importante impacto socioeconómico en una región que ya enfrentaba dificultades estructurales. Las medidas de confinamiento afectaron profundamente la oferta y la demanda en muchos sectores, en particular el turismo, reduciendo los ingresos y el poder adquisitivo de los hogares. Además, a lo anterior se suma una fuerte desaceleración de los mercados y caída del valor de las monedas nacionales de América Latina (CEPAL, 2020).

Así, no es de extrañar que la pobreza y la pobreza extrema alcanzaron en 2020 en América Latina niveles que no se habían observado en las últimas dos décadas, así como un empeoramiento de los índices de desigualdad en la región y en las tasas de ocupación y participación laboral, sobre todo en las mujeres, debido a la pandemia del COVID-19 y pese a las medidas de protección social de emergencia que los países han adoptado para frenarla. Según las nuevas proyecciones de la CEPAL, se estima que en 2020 la tasa de pobreza extrema se situó en 12,5% y la tasa de pobreza alcanzó el 33,7% de la población. Ello supone que el total de personas pobres ascendió a 209 millones a finales de 2020, 22 millones de personas más que el año anterior. De ese total, 78 millones de personas se encontraron en situación de pobreza extrema, 8 millones más que en 2019 (CEPAL, 2021b).

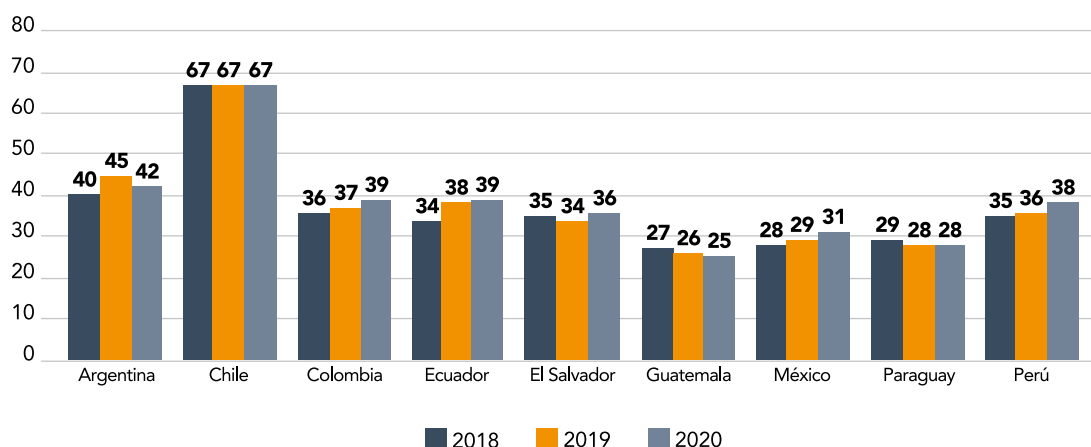
² Según datos de la Organización Panamericana de la Salud, aproximadamente 1 de cada 4 personas en América Latina ha sido vacunada contra el covid-19 hasta septiembre de 2021, lo que deja a 75% de la población sin protección.

Además, la pandemia no solo se ha combatido desigualmente en la región sino que exacerbó los altos niveles de desigualdad preexistentes, lo que ha ejercido una presión adicional sobre los gobiernos que ya se enfrentaban a un creciente descontento social. Sin embargo, a pesar de su limitado margen fiscal, los gobiernos de la región han brindado un apoyo sin precedentes a los más necesitados, aunque a un elevado costo financiero y mediante endeudamiento, lo que puede limitar su marco de acción en los años venideros (CEPAL, 2020).

Este contexto sociosanitario y económico se encuentra con un Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) en 2020, que subraya el vínculo entre la corrupción en el sector sanitario y la capacidad limitada de los Estados para afrontar el brote de COVID-19. Se ha observado de forma global que la percepción de corrupción aumentó durante la pandemia, a la vez que parece existir una relación directa entre los bajos niveles de desempeño en la gestión de la pandemia y altos niveles de corrupción (Transparencia Internacional, 2021).

Al igual que en ediciones anteriores, Uruguay es el país latinoamericano que apareció en primer lugar al registrar un índice de percepción de la corrupción de 71 puntos sobre 100, en una escala donde 100 indica un nivel inexistente de corrupción. Chile, se ubicó en segundo lugar con 67 puntos. En cuanto al promedio regional, para un total de 30 países analizados, este ha bajado en los últimos años, pasando de 44 puntos en 2018, a un promedio de 43 puntos en 2019 y 41 puntos en 2020 (Statista, 2021).

GRÁFICO 2. Índice de percepción de la corrupción en países de REAL entre 2018 y 2020



Fuente: Elaboración propia en base al Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.

Como se ve en la figura anterior, salvo Argentina, Guatemala y Paraguay, los países de la red no experimentaron retrocesos en el índice de percepción de la corrupción en 2020. Sin embargo, aún se observa un desempeño muy bajo en comparación mundial, con altos índices de percepción de corrupción. Los altos índices han ido de la mano con un precario combate de la pandemia.

Esto demuestra que la corrupción y las crisis o situaciones de emergencia se amplifican recíprocamente, en un círculo vicioso (Rahman and Duri, 2020).

Como hemos venido observando de la red, la transparencia en la región se vio seriamente restringida en algunos países, especialmente al comienzo de la pandemia. La opacidad se tradujo también en problemas en otros ámbitos, sobre todo en las compras de emergencia de material sanitario (Real, 2021). Además, en toda la región, gobierno y sociedad civil han enfrentado una escasa disponibilidad de datos abiertos relevantes para reaccionar a la emergencia y establecer mecanismos efectivos de rendición de cuentas sobre el gasto de emergencia (Real, 2021).

Además, se han experimentados severas afectaciones a derechos fundamentales durante la pandemia, pues las declaraciones de estados de excepción han facultado enormes grados de discrecionalidad a las autoridades, frente a débiles controles, en un contexto de inestabilidad política generalizada e incluso de agitación política. La confianza en las instituciones políticas (Congreso, Poder Ejecutivo, Poder Judicial y partidos políticos) se encuentra en el nivel más bajo en décadas (Open Contracting Partnerchip, 2020).

Esto es típicamente un ámbito propicio para la posibilidad de nuevos hechos de corrupción o acciones que falten a la probidad. Esta ventana de oportunidad negativa, puede provocar un impacto aún mayor en los niveles de confianza de la ciudadanía, constituyendo un ciclo vicioso.

Es por lo anterior que hemos centrado este trabajo colectivo en los aspectos más relevantes para comprender de forma integral la relación entre corrupción y la pandemia en cada uno de los países de REAL.

Así, en cada capítulo referido a cada país se expone un análisis del contexto social, económico y sanitario de cada país; se evalúan los niveles de transparencia que se han asegurado durante la pandemia y específicamente en relación al proceso de vacunación; se analizan los riesgos de corrupción en materia de compras públicas y gasto público; se expone el funcionamiento de los órganos de control y sistema de pesos y contrapesos en la toma de decisiones, y por último, se analiza la situación de los derechos fundamentales durante la pandemia. La sociedad civil juega un rol relevante como contrapeso del poder y es un actor clave en la prevención de la corrupción y en el monitoreo del gasto público, por lo que el grado de respeto de libertades y derechos fundamentales constituye un elemento relevante a considerar, a la vez que nos permitirá profundizar en la vinculación entre los niveles de corrupción y la calidad de las democracias en cuanto a los estándares de derechos fundamentales.

Esperamos que los Gobiernos de la región actúen con urgencia, hagan frente a este problema y tomen acciones definitivas y coordinadas para combatir la corrupción en el marco de la pandemia y de la recuperación económica que comienza a experimentarse.

La vigilancia y apoyo por parte de la sociedad civil en este proceso es una condición necesaria e imperiosa, por lo que como Red Latinoamericana Anticorrupción reafirmamos nuestro compromiso para esta tarea.

BIBLIOGRAFÍA

CEPAL (2021a) Crecimiento de América Latina y el Caribe en 2021 no alcanzará a revertir los efectos adversos de la pandemia. Disponible online: <https://www.cepal.org/es/comunicados/crecimiento-america-latina-caribe-2021-alcanzara-revertir-efectos-adversos-la-pandemia> [visitado el 21 de octubre de 2021]

CEPAL (2021b). Pandemia provoca aumento en los niveles de pobreza sin precedentes en las últimas décadas e impacta fuertemente en la desigualdad y el empleo. Disponible online: <https://www.cepal.org/es/comunicados/pandemia-provoca-aumento-niveles-pobreza-sin-precedentes-ultimas-decadas-impacta> [visitado el 21 de octubre de 2021].

EuroSocial (2021). Presentan estudio sobre cómo la COVID-19 afectó a la transparencia en América Latina. Disponible online: <https://eurosocial.eu/actualidad/presentan-estudio-sobre-como-la-covid-19-afecto-a-la-transparencia-en-america-latina/> [visitado el 21 de octubre de 2021]

González et al. (febrero de 2021). El coronavirus en América Latina. Disponible online: <https://www.as-coa.org/articulos/el-coronavirus-en-america-latina> [visitado el 21 de octubre de 2021]

Kaunain Rahman and Jorum Duri (2020). Best practices for monitoring aid channelled to CSOs and the state during a humanitarian disaster in a pre-existing crisis context.

OCDE (noviembre de 2020). Covid-19 en América Latina y el Caribe. Panorama de las respuestas de los gobiernos a la crisis. Disponible online: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-en-america-latina-y-el-caribe-panorama-de-las-respuestas-de-los-gobiernos-a-la-crisis-7d9f7a2b/> [visitado el 21 de octubre de 2021]

Open Contracting Partnership (2020). Compras públicas durante la pandemia. ¿Cómo se abastece Latinoamérica? Disponible online: <https://www.open-contracting.org/es/2020/08/06/compras-publicas-durante-la-pandemia-como-se-abastece-latinoamerica/> [visitado el 21 de octubre de 2021]

Organización Panamericana de la Salud (septiembre de 2021). Disponible online: <https://www.paho.org/es/noticias/1-9-2021-ops-solo-cada-cuatro-personas-esta-completamente-vacunada-contra-covid-19-america>. [visitado el 21 de octubre de 2021]

Ramos, M. (octubre de 2020). COVID-19: ¿Por qué Latinoamérica es la región con más muertes en el mundo? Disponible online: <https://theconversation.com/covid-19-por-que-latinoamerica-es-la-region-con-mas-muertes-en-el-mundo-148229>. [visitado el 21 de octubre de 2021]

REAL (2020), Corrupción y Pandemia, Informe de 2020: <http://redanticorruccion.com/wp-content/uploads/2020/09/Informes-Covid-y-corrupcio%CC%81n-REAL.pdf> [visitado el 21 de octubre de 2021]

REAL (2021), Transparencia y Prevención de la Corrupción en América Latina, Informe del primer semestre de 2021: http://redanticorruptcion.com/wp-content/uploads/2021/07/INFORME-REAL-2021_VF.pdf [visitado el 21 de octubre de 2021]

Statista (enero de 2021). Índice de Percepción de la Corrupción en América Latina y el Caribe en 2020, por país. Disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/1073892/america-latina-indice-percepcion-corrupcion-pais/> [visitado el 21 de octubre de 2021]

Statista (octubre de 2021). Número de casos confirmados de coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe al 19 de octubre de 2021, por país. Disponible online: <https://es.statista.com/estadisticas/1105121/numero-casos-covid-19-america-latina-caribe-pais/> [visitado el 21 de octubre de 2021]

Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción 2020. Disponible online: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>

Vrushy and Martínez (2021). Why fighting corruption matters in times of Covid-19. Disponible online: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-research-analysis-why-fighting-corruption-matters-in-times-of-covid-19>



ARGENTINA¹

DEMIAN GONZALEZ CHMIELEWSKI*

* Demian Gonzalez Chmielewski, Coordinador del programa de Gestión Pública de CIPPEC, correo: dgonzalezch@cippec.org

¹ Este artículo presenta una versión en español, actualizada y ampliada del documento "Transparency Opportunities in Argentina: The Gap Between Institutions and Practice Amid the COVID-19 Emergency" (Gonzalez Chmielewski, 2021). El autor agradece a Emilia Kaczmarczyk, consultora del programa de Gestión Pública de CIPPEC, quien contribuyó a la recolección y sistematización de información sobre transparencia y anticorrupción en Argentina.

1. CONTEXTO NACIONAL

La pandemia del COVID-19 llevó a una crisis sanitaria que en Argentina se sumó a la crisis económica. En 2019 el PBI se redujo por segundo año consecutivo, a un ritmo del -2% según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Las medidas económicas tendientes a frenar la recesión solo contribuyeron a empeorar la situación. En 2018 Argentina suscribió un préstamo con el FMI de 57.000 millones de dólares, del cual el país recibió aproximadamente el 80%. Esta inyección de dinero estabilizó inicialmente la economía nacional, cuyo historial de reservas internacionales y tipo de cambio influye enormemente en la economía (Braun and Joy, 1981; Damill et al., 2005). Sin embargo, esto creó una carga financiera adicional y la deuda pública pasó del 56% del PBI en 2017 al 90% en 2019, según datos del Ministerio de Economía de la Nación. Ese mismo año, el peso argentino se devaluó en más del 38% según cálculos conservadores del tipo de cambio oficial del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y la inflación alcanzó el hito del 50%, según el INDEC.

En diciembre de 2019, una nueva administración asumió el gobierno y la Ley de Emergencia 27.541, también conocida como “Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva”, fue aprobada por el Congreso. Esta ley incluye regulaciones sobre los impuestos y la moneda, así como restricciones comerciales y beneficios sociales, entre otros.

Cuando la Organización Mundial de la Salud declaró oficialmente la pandemia de COVID-19 el 11 de marzo de 2020, Argentina tenía tantos problemas como herramientas a disposición del Poder Ejecutivo para abordarlos. A pesar de una situación fiscal y financiera marcada por restricciones y un clima político polarizado, que dificultó la posibilidad de alcanzar consensos luego de las elecciones, el Poder Ejecutivo emitió el decreto 260/2020 el 12 de marzo de 2020 para abordar las problemáticas de la salud pública y ampliar las prerrogativas dentro de la Ley de Emergencia. Este decreto abrió el camino a otras regulaciones durante los siguientes meses para abordar la pandemia y otros problemas en materia de salud pública, actividad económica, bienestar y derechos sociales.

La dinámica de la economía nacional, la crisis de salud pública y la evolución sostenida de la pandemia crean la necesidad de un riguroso análisis de los mecanismos utilizados por el gobierno para llevar a cabo una política social, económica y de salud en Argentina, así como las formas en las que fueron expuestas y abiertas al público. Según Transparencia Internacional, las emergencias globales sanitarias son un terreno fértil para prácticas de corrupción y poco éticas debido a la relajación de los mecanismos de control y de rendición de cuentas.

Para evaluar los potenciales riesgos y decisiones discrecionales sobre los recursos públicos, esta investigación se divide en tres secciones.

En primer lugar, se analizarán políticas activas de transparencia para ver cómo se equipararon las medidas de emergencia con las de transparencia en materia de apertura de la información pública, datos y acciones gubernamentales. Esta sección considera los estándares internacionales junto con las leyes nacionales que transparentan la gestión

En segundo lugar, veremos cómo las consecuencias económicas y presupuestarias de la pandemia cambiaron las prioridades de la Ley de Emergencia de 2019. La asignación de recursos será analizada para evaluar los objetivos del gasto público y el plan de acción necesario para afrontar los siguientes meses de la pandemia.

Finalmente, serán consideradas medidas legales y administrativas. Desde el inicio de la pandemia en 2020, varias leyes y decretos promulgaron restricciones cívicas, reasignaciones presupuestarias y del gasto público. Por lo tanto, la identificación de esas tendencias y su comparación con las políticas emprendidas a lo largo de la región, ayudará a caracterizar el alcance de las restricciones cívicas y fiscales, así como su impacto en su grado de discrecionalidad.

2. TRANSPARENCIA EN PANDEMIA

Desde 2016 Argentina cuenta con la Ley 27.275 de acceso a la información pública. La ley establece mecanismos, plazos y obligaciones para los tres poderes del Estado en materia de transparencia y solicitudes de información pública. La Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, publica periódicamente el desempeño de los ministerios nacionales en materia de transparencia activa y otras estadísticas que permiten a los funcionarios y a las oficinas públicas mejorar sus resultados y proporcionar una respuesta más completa a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil (OSC). Según el informe bimestral realizado por el Índice de Transparencia Activa, para septiembre del 2021 todos los ministerios nacionales, excepto el Ministerio de Turismo y Deportes, habían cumplido el requisito de publicar las compras públicas y proveer información de contacto. Para el resto de las variables, los ministerios se reparten:

- . Autoridades y personal: 72% completo, 19% casi completo.
- . Salarios: 53% completos, 29% casi completos.
- . Declaraciones juradas: 43% completas, 24% casi completas.
- . Presupuesto: 72% completo, 24% casi completo.
- . Auditorías: 19% completas, 29% casi completas.
- . Transferencias económicas y subsidios: 53% completo, 19% casi completo.

Una revisión realizada por CIPPEC el 01 de noviembre, mostró que todos los ministerios han proporcionado información de contacto, un hipervínculo directo a la AAIP y un enlace ministerial con la agencia. Sin embargo, cuando se analizan los canales internos y anónimos de denuncia ciudadana, los números son dispares: tres ministerios ofrecen un número de teléfono y un correo electrónico, otros dos solo ofrecen un número telefónico, y el resto no ponen a disposición ningún tipo de contacto.

Como se detalló, Argentina se unió recientemente al resto de la región en la lista de países con leyes de transparencia que, en promedio, tienen algo más de 9 años de antigüedad (REAL, 2020). Más allá de las leyes, distintos estándares permiten un análisis más profundo. Uno de ellos es el de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés),

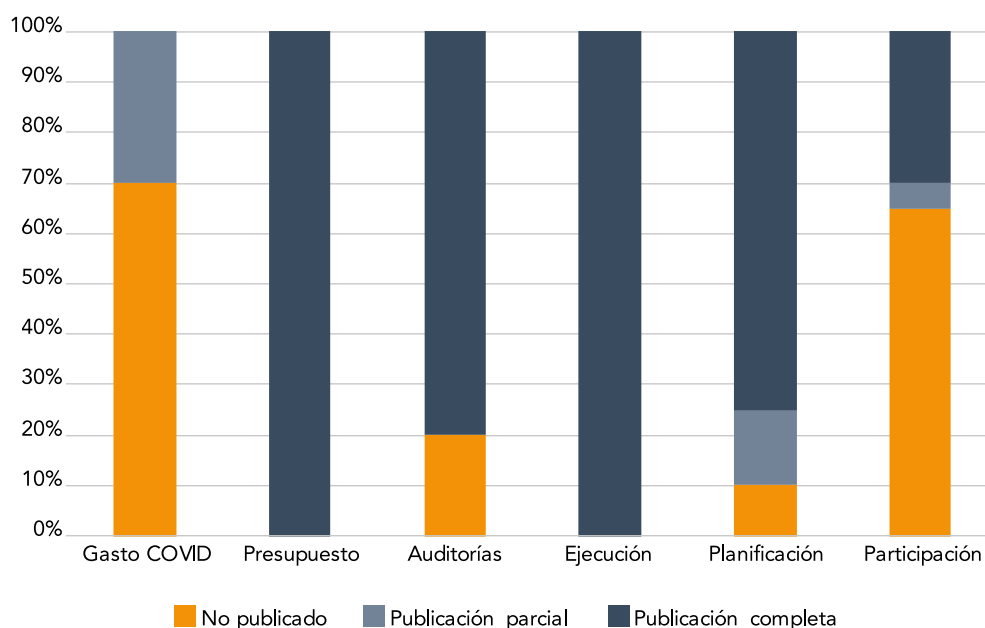
una alianza global que produce recomendaciones para transparentar la información gubernamental. Como miembro desde 2012, Argentina ha seguido las recomendaciones de OGP en la implementación del Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto.

La publicación reciente del Fiscal Openness Guideline (OGP, 2020), provee un claro camino para transparentar la información pública sobre la política fiscal en tiempos de pandemia. Los seis indicadores considerados son:

- Gasto público asociado con la emergencia del COVID-19;
- Presupuesto y fuentes de ingresos;
- Informes de auditoría;
- Ejecución del presupuesto;
- Planes para incluir a grupos vulnerables;
- Mecanismos de participación ciudadana.

Como se ve en el gráfico 1, basado en los 20 ministerios sin tomar en cuenta la Jefatura de Gabinete, la ejecución de la planificación presupuestaria y de los fondos públicos están claramente incluidas en los sitios web de los ministerios nacionales. Casi todos los ministerios también publican sus planes de acción para incluir a los grupos y personas vulnerables, aunque sean publicados como declaraciones o noticias. La participación ciudadana es menor, mientras más de la mitad de los ministerios no tienen mecanismos claros para facilitar decisiones abiertas o la participación en el monitoreo e implementación de las políticas. Los números son mayoritariamente negativos cuando se analizan los gastos

GRÁFICO 1. Indicadores de apertura fiscal según metodología OGP, 2021



Fuente: Elaboración propia en base a sitios web ministeriales, <https://www.argentina.gob.ar/organismos>. Acceso el 01/11/2021.

especiales correspondientes a la emergencia del COVID-19, ya que a hay 14 ministerios que no los tienen publicados. Los ministerios que sí publican los datos no tienen actualizada la información desde hace más de 45 días.

Un segundo estándar relevante es el de la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés), un grupo liderado por la OCDE, el Banco Mundial y el FMI, entre otros. Justo antes de la pandemia, se publicó una guía (GIFT, 2020) que contiene medidas útiles para mejorar el uso de los portales sobre transparencia fiscal. El conjunto de indicadores propuestos por la guía es:

- Oferta de información – suficiencia y claridad;
- Interacción con el usuario;
- El formato de los datos y su accesibilidad;
- La actualización de la información;
- Un buen diseño y fácil de usar.

Cada indicador ha sido parcial o enteramente completado por todos los ministerios, ningún indicador quedó sin cumplir por alguna jurisdicción. La única excepción es la actualización de la información, con sólo un tercio de los ministerios que tienen los datos actualizados, mientras que los dos tercios restantes muestran información antigua o nula respecto a la ejecución fiscal, la documentación y las auditorías.

A pesar de contar con instituciones robustas para la transparencia activa y estándares regionales y globales sofisticados y desarrollados, la realidad y la implementación presentan algunos desafíos hacia el futuro. De acuerdo con los 3 estándares analizados – la Ley 27.275, OGP y GIFT – Argentina ha tenido un buen desempeño en acceso a la información pública y en acciones generales de transparencia. Sin embargo, los claros desafíos siguen estando, particularmente respecto a la actualización de a información y a la disposición de datos relevantes y específicos de la ejecución presupuestaria, las decisiones de emergencia y los documentos de auditoría.

Como muestra una publicación reciente de la Red Anticorrupción Latinoamericana (REAL), Argentina se encuentra entre la mayoría de los países de la región que no modificó el derecho a acceder a información pública durante la pandemia. La mayoría de las agencias que garantizan dicho derecho son independientes, solo Argentina y Paraguay tienen una agencia dependiente del Poder Ejecutivo (REAL, 2020). Aunque esta asociación no plantea un problema en sí mismo, significa que los márgenes de cumplimiento que se flexibilizaron para los ministerios nacionales, también se extienden a la AAIP. Esto incluye los plazos de la ley para acceder a información pública, ya que se encuentran comprendidos dentro de los plazos administrativos que regulan las excepciones debido a que el personal estaba exento de realizar sus tareas en su lugar de trabajo. La AAIP, junto a la Oficina Anticorrupción (OA) – dependiente de la Presidencia de la Nación – han difundido un monitoreo permanente y recomendaciones sobre el cumplimiento de políticas de transparencia activa de los ministerios y en materia de integridad en procesos administrativos durante la pandemia.

En el siguiente apartado, se analizará la dinámica de este gasto. El cambio de prioridades fue acompañado de instrumentos de emergencia que brindaron más relevancia que nunca al acceso a la información pública y a los canales de denuncias ciudadanas. Estos elementos fueron fundamentales para identificar y mitigar los pocos casos de irregularidades de compras públicas. Desde los sobrepuestos en insumos críticos hasta vacunaciones indebidas, estos hechos dieron paso a varias renunciaciones de funcionarios públicos², lo que indica un bajo nivel de tolerancia ciudadana y política al mal manejo de los recursos públicos.

En resumen, el acceso a información pública y las denuncias de irregularidades permanecieron como un derecho garantizado por la OA, la AAIP y la ley. Aunque se realizaron asignaciones presupuestarias con menos requisitos que los indicados por los procesos normales, como se verá en el siguiente apartado, en todos los casos se publicó la decisión de política pública y sus detalles presupuestarios, al igual que los mecanismos para denunciar y hacer seguimiento de las irregularidades.

3. COMPRAS Y GASTO PÚBLICO

Las medidas económicas y el gasto público cambiaron significativamente su dinámica en 2020 debido a la emergencia económica y la crisis sanitaria. Datos consolidados muestran que el PBI disminuyó en más del 9,9% interanualmente. La tasa de inflación también se redujo al 36%. Sin embargo, una modesta recuperación a fines del 2020 y comienzos del 2021 llevó a la inflación al 52% interanual en septiembre de este año, una tasa alta incluso considerando los aumentos estacionales.

Este contexto va de la mano con un significativo aumento del gasto público, en parte como política para reactivar y en parte para sostener la actividad económica. Según información de CIPPEC basada en datos del Ministerio de Economía de la Nación, los ingresos fiscales se mantuvieron durante los últimos cinco años entre el 20% y el 16% del PBI, con cambios poco significativos. El gasto público tomó un camino más sinuoso, ascendiendo al 26% durante el 2020. Por otro lado, el déficit primario se acercó al 8% en 2020 y el déficit financiero aumentó durante el mismo período, debido a los desafíos económicos y las obligaciones de la deuda contraída en años anteriores, como se observó en la introducción.

La ineludible necesidad de aumentar el gasto público para compras, contrataciones y asistencia social y la urgencia de reducir el déficit financiero, se dio en un escenario de una fuerte rigidez en los ingresos fiscales. Por lo tanto, el gobierno utilizó instrumentos de deuda interna – sobre todo en pesos argentinos – y a transferencias del Tesoro Nacional, alimentando las tendencias y expectativas inflacionarias. La Ley 27.541 y el decreto 457/2020,

² Tan pronto como abril de 2020, a nivel nacional renunció un secretario de Estado y los subsecretarios a su cargo por precios excesivos en la compra de insumos alimenticios para paliar la emergencia sanitaria y social, así como a nivel local en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires renunciaron el Presidente del Ente de Turismo (quien a finales de año reasumió su rol luego de una investigación que no encontró irregularidades en la contratación de un hotel para pasajeros con COVID), un subsecretario y un director general del Ministerio de Salud por la compra de barbijos vencidos y no adecuados también con precios excesivos.

permitieron cambiar el foco del gasto público y reorientar las prioridades. Esta dinámica, redujo significativamente los servicios de deuda pública desde 2019 a 2020 debido al *default* y las renegociaciones del Estado argentino con acreedores privados y el Fondo Monetario Internacional (FMI), así como condujo a un fuerte movimiento para priorizar la política social y las transferencias económicas, principalmente a modo de subsidios. Aunque la deuda pública volverá a demandar un importante porcentaje del gasto público a partir del 2023, hasta entonces los esfuerzos serán dirigidos a mantener los ingresos fiscales y a aumentar el gasto para reactivar la economía.

El cambio hacia la política social tiene un claro y común hilo conductor en la región: sostener a la población en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. Argentina tiene un significativo número de trabajadores informales, siendo el 28% de la fuerza de trabajo. El desempleo alcanzó el 11% a fines de 2020, con un pico del 13% en el segundo trimestre del 2020, y la pobreza se elevó al 42% a fines de dicho año. Este contexto socioeconómico provocó la inmediata acción del gobierno. Los dos principales programas lanzados por la pandemia fueron el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el subsidio a los salarios con el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP). El IFE jugó un rol importante a lo largo de los meses que siguieron a abril y fue una política clave para contener los efectos económicos de la pandemia. El ATP fue una importante medida para acompañar la prohibición de despidos establecida a principios de 2020 y sustentar a las empresas privadas con ingresos decrecientes que no podían pagar los salarios. Estas dos medidas fueron posibles debido a las iniciativas de reasignación hechas por el Poder Ejecutivo, pero trajo aparejado un freno a fines del 2020 como resultado de la falta de fondos públicos y de financiación, ya que se había destinado más del 6% del PBI a estas medidas de asistencia y otras de contención a poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Un análisis del Observatorio de Compras y Contrataciones Públicas de Poder Ciudadano (2020), capítulo local de Transparency International, arrojó resultados que evidencian una fuerte dependencia de los mecanismos de emergencia para la compra de insumos y realizar varias modalidades de ejecución presupuestaria y adquisiciones en los primeros tres meses de la pandemia en Argentina, con más del 72% de 300 compras y contrataciones analizadas hechas con el procedimiento de excepción y solo un 7% mediante licitación pública o privada.

Los cambios en las prioridades de la ejecución presupuestaria y los gastos de emergencia fueron justificados por la pandemia. Aunque el proceso de toma de decisiones y la asignación de partidas no siempre fueron claros, las leyes y decretos previeron la obligación para que los funcionarios públicos y sus equipos de trabajo publiquen *ex post*, los resultados de ese gasto y de esas políticas.

Como se observó anteriormente, los cambios en la política económica y las excepciones fueron emprendidas por la Ley de Emergencia del 2019. No obstante, en marzo de 2020 se amplió el margen de discrecionalidad de las reglas de contratación y de los procedimientos para permitir al Ministerio de Salud comprar insumos y contratar expertos de forma inmediata, debido a la pandemia. Para mayo del 2020, el decreto 457 extiende los poderes discrecionales de toma de decisiones para que el Jefe de Gabinete pueda

asignar más allá del límite presupuestario del 5% establecido por la Ley de Administración Financiera. Las prioridades durante la pandemia fueron significativamente distintas a las de los años anteriores, enfocándose ahora en adquirir insumos sanitarios para hacer frente a la emergencia y hacer frente a los problemas socioeconómicos derivados del freno de actividades presenciales.

4. RESTRICCIONES CIVILES

El día después de la declaración del brote de COVID-19 como pandemia el 11 de marzo de 2020 realizada por la OMS, el gobierno argentino emitió un decreto presidencial tomando diferentes medidas para hacer frente a la crisis sanitaria. El decreto 260/2020 marcó la pauta para las restricciones que se promulgarían en los meses siguientes. Inicialmente, las restricciones de circulación solo afectaban a los viajeros extranjeros y la flexibilización de los procesos de adquisición solo se aplicaba en materia de salud pública. De todas formas, el avance de la pandemia abrió la posibilidad de intensificar varias decisiones durante el curso del año, particularmente aquellas referidas a las restricciones de circulación, funciones gubernamentales y prerrogativas presupuestarias.

El 20 de marzo se estableció una cuarentena estricta, limitando la circulación de personas por razones sanitarias. Bajo el "Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio" (ASPO), la mayoría de las actividades económicas y sociales fueron restringidas y las reuniones sociales fueron prohibidas. No respetar dichas prohibiciones, representó un delito penal, que en pocos casos fue perseguido en la justicia. Esta situación excepcional fue delimitada dentro de las reglamentaciones de la emergencia y no alcanzaron otros derechos civiles y libertades individuales. Aunque la ley no perjudicó explícitamente los derechos básicos e incluyó algunas excepciones, sí impactó en el desarrollo normal de las actividades comerciales y cotidianas. En los meses subsiguientes, se vio una fuerte caída de los indicadores económicos al mismo ritmo que en el resto de la región. El ASPO duró, con diferentes grados de intensidad según las provincias, hasta agosto de 2020. Desde entonces, rigen recomendaciones oficiales de distanciamiento social y limitaciones más leves en lo referido a las reuniones. Sin embargo, en abril de 2021, se emitieron recomendaciones más firmes debido a la segunda ola de contagios.

El ASPO alcanzó también a los trabajadores del Estado y al Congreso Nacional. La administración pública movió el grueso de sus operaciones y servicios a la modalidad de trabajo remoto. Según un estudio oficial, más del 70% de los trabajadores públicos comenzaron a trabajar desde sus casas (SGyEP, 2020). Sin embargo, el trabajo remoto en el sector público tuvo múltiples desafíos, entre ellos la falta de las herramientas necesarias para trabajar desde casa y los limitados cursos de capacitación ofrecidos para adaptarse (Dieguez et al., 2020). Atentas a estas circunstancias, varias áreas del gobierno, como la Secretaría de Gestión y Empleo Público y la OA difundieron recomendaciones para sostener un buen desempeño del sector público. A pesar de que no eran obligatorios ni contaban con una autoridad de aplicación, brindaron una hoja de ruta para reaccionar a la emergencia sin perder estándares de transparencia, calidad e integridad en las decisiones públicas.

El Congreso Nacional, por otro lado, tuvo una adaptación diferente. Para llevar a cabo el trabajo legislativo, se necesitó alcanzar un consenso en materia de protocolos, uno para la Cámara de Diputados y otro para el Senado. Estos protocolos establecieron la modalidad de trabajo remoto para las comisiones y sesiones generales, a partir de mayo de 2020. De acuerdo con un estudio realizado por CIPPEC (Abdala et al., 2020), Argentina fue uno de los últimos países en establecer un protocolo claro para los procesos legislativos durante la pandemia en América Latina. Todos los proyectos no relacionados con la pandemia fueron postergados y los funcionarios públicos junto a organizaciones de la sociedad civil hicieron particular hincapié en la publicidad de las sesiones legislativas. Pese a que los derechos electorales no han sido afectados, sí se postergaron las elecciones legislativas por un mes para adaptar los protocolos sanitarios a la emergencia del COVID-19, llevando las elecciones primarias a septiembre y las generales a noviembre de 2021.

Según un informe del “Civic Space Guardian”, un proyecto de Directorio Legislativo, Argentina puso en marcha restricciones cívicas similares al resto de América Latina, que no alcanzaron al acceso a información pública, como sí en otros países (CSG, 2020). El balance de las restricciones debidas a motivos de salud pública ubica a Argentina en un rango medio, entre países más estrictos y aquellos con lineamientos sanitarios más relajados, como Brasil y Uruguay. Las restricciones a la circulación disminuyeron en el tiempo, pasando de una limitación estricta al inicio de la pandemia para brindar mayores facilidades de movilidad pública en los meses subsiguientes.

5. CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES PRELIMINARES

Desde el comienzo de la pandemia, el gobierno argentino ha tomado diferentes medidas para afrontar las crisis económica y sanitaria. Aunque las restricciones a la movilidad fueron fuertes al principio, con el tiempo se flexibilizaron, conduciendo a la implementación del distanciamiento social y otras recomendaciones generales a fines del 2020. Las modificaciones presupuestarias y el alcance de la discrecionalidad del gasto alcanzaron en primer lugar al Ministerio de Salud. Eventualmente, ante la necesidad de implementar soluciones de tipos sociales y económicas aparte de sanitarias e infraestructurales, esas medidas y modificaciones se extendieron a toda la administración pública. Esto permitió al gobierno proveer una infraestructura sanitaria imprescindible en el medio de la crisis y sostener políticas socioeconómicas orientadas a contener la pobreza y el desempleo. Esto condujo a un rápido cambio en las prioridades políticas, relegando la deuda pública a un lejano tercer lugar y haciendo de las políticas sociales y económicas el centro de las decisiones gubernamentales en la emergencia junto con las de tipo sanitario.

Cada acción del gobierno fue acompañada por la obligación de publicar las decisiones, las consecuencias y los resultados de las asignaciones presupuestarias, a pesar de que los procedimientos normales hayan sido detenidos o postergados. El análisis de CIPPEC muestra que las autoridades nacionales han cumplido con la información general y con los indicadores básicos de transparencia. Aun así, los desafíos se presentan cuando se busca información específica respecto al gasto de emergencia y cuando se revisan otros mecanismos de rendición de cuentas como las auditorías y la participación ciudadana.

La brecha entre los poderes de discrecionalidad para la utilización del presupuesto público y la publicación de los resultados de esas decisiones deben ser conciliadas poniendo en marcha algunas recomendaciones básicas basadas en los estándares revisados para detectar, identificar y resolver riesgos de integridad y correcto manejo de fondos públicos:

- Actualizar regularmente los datos y proveer información actual, preferentemente dentro de los 15 días para permitir el monitoreo de los procesos de las políticas públicas en emergencia;
- Establecer un vínculo claro entre las instituciones de auditoría como la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y cada ministerio para mostrar un control simultáneo y concomitante del diseño e implementación de las políticas, y un claro vínculo con la Auditoría General de la Nación (AGN), exhibiendo los documentos de auditoría cuando corresponda;
- Publicar las declaraciones juradas de los funcionarios públicos y la información sobre los salarios de forma regular para fortalecer la participación y la confianza ciudadana;
- Proporcionar un claro camino para las políticas públicas participativas, de modo que los ciudadanos y las OSC puedan involucrarse en el proceso de diseño o evaluación de las políticas públicas;
- Incluir a las OSC en los procesos de transparencia de los ministerios, con especial énfasis en las organizaciones sectoriales con experiencia en temas particulares – como el transporte, la obra pública, género y finanzas.

BIBLIOGRAFÍA

Abdala, B., Scherlis, G., and Tchintian, C. (2020) Congresos y partidos en América Latina: el antes y después de la pandemia. Buenos Aires, CIPPEC.

Braun, O. y Joy, L. (1981) Un modelo de estancamiento económico: Estudio de caso sobre la economía argentina. *Desarrollo Económico*, Vol. 20, No. 80. (Ene. - Mar. 1981), pp. 585-604.

CSG (2020) Restricted rights in times of COVID-19. The challenge of safeguarding health and civil liberties. Buenos Aires, Directorio Legislativo.

Damill, M. Frenkel, P. y Rapetti, M. (2005) La deuda argentina: Historia, default y reestructuración, *Desarrollo Económico*, Vol. 45, N° 178, Jul.-Sep., pp. 187-233.

Dieguez, G., Gonzalez Chmielewski, D., and Zuvanic, L. (2020) El Estado desde casa. El trabajo remoto y su impacto en la gestión de la Alta Dirección Pública. Buenos Aires, CIPPEC, DPP#226.

GIFT (2019) Tutorial sobre portales de Transparencia presupuestaria. Global Initiative for Fiscal Transparency.

Gonzalez Chmielewski, D. (2021) Transparency Opportunities in Argentina: The Gap Between Institutions and Practice Amid the COVID-19 Emergency, en "COVID-19 and Corruption in Latin America". Washington DC, CIPE.

OGP (2020) Guía de gobierno abierto y Coronavirus: Respuesta abierta + Recuperación abierta. Open Government Partnership.

Poder Ciudadano (2020) Informe del Observatorio de Compras y Contrataciones Públicas en el marco del COVID-19, mes de junio. https://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2020/06/Informe_Observatorio-de-ComprasCOVID19.pdf

ReAL (2020) Transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas en tiempos de pandemia en América Latina. Estrategias para prevenir la corrupción. Red Anticorrupción Latinoamericana.

ReAL (2021) Informe regional: Transparencia y prevención de la corrupción en tiempos de pandemia en América Latina. Red Anticorrupción Latinoamericana.

SGyEP (2020) Experiencias de la aplicación de las restricciones originadas en la pandemia COVID-19. Buenos Aires, Secretaría de Gestión y Empleo Público.

An aerial photograph of a city, likely Santiago, Chile, featuring a prominent, modern skyscraper with a curved facade and a circular top. The city is densely packed with various buildings, and a large green park area is visible in the background. The image is overlaid with a semi-transparent orange banner containing text.

CHILE

VALERIA LÜBBERT ÁLVAREZ*

* Secretaria Ejecutiva de REAL y Directora de Democracia y Anticorrupción de Espacio Público, correo: valeria.lubbert@espaciopublico.cl . La autora agradece a Gabriel Ortiz y Ariel Valdebenito, de Espacio Público, sus aportes con la revisión de bibliografía.

1. CONTEXTO NACIONAL

De acuerdo al índice de percepción de la corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (2021), Chile de 19,6 millones de habitantes según el Instituto Nacional de Estadísticas [INE] (2021), se encuentra relativamente bien posicionado en la región, ocupando el segundo lugar y con un puntaje de 67 puntos que lo ubica en lugar 25 en el mundo. En los últimos años, sin embargo, en comparación a su puntuación del año 2014 (73), se ha observado un retroceso y más recientemente un estancamiento.

Según el Banco Mundial (2021), Chile posee un PIB de USD252,94 miles de millones en 2020 y un ingreso mínimo equivalente a USD407 (Dirección del Trabajo, 2021). Durante la pandemia, el país redujo su PIB anual en 5,5% y el desempleo llegó a 12,9% en 2020 (INE, 2020). El mercado financiero nacional también fue golpeado.¹ De ahí que la situación económica fuera considerada con mayor preocupación por las personas que la crisis sanitaria confirme indica la encuesta Latinobarómetro (2020). Sin embargo, la economía ha experimentado una rápida recuperación pese a un significativo aumento de la inflación (Banco Central, 2021).²

El contexto político actual está marcado por el proceso constituyente en curso. Este proceso fue resultado del “estallido social”³ del año 2019 que llevó a un acuerdo transversal entre casi todos los partidos políticos para dar inicio a un itinerario constituyente. Luego de un plebiscito de entrada favorable (78,28%) y de la elección de una convención constitucional de carácter paritario y con cuotas para representantes de pueblos indígenas, esta ya ha comenzado su trabajo.⁴

En cuanto a la situación sanitaria de la pandemia, Espacio Público ha venido monitoreando la evolución de la pandemia desde su origen y haciendo propuestas para su adecuada gestión. Por ejemplo, desde marzo de 2019 Espacio Público ha realizado una serie de reportes semanales de la evolución de la crisis Covid-19 en Chile (Espacio Público, 2021).

La pandemia, desde el primer caso registrado en Chile el 3 de marzo de 2020 ha dejado hacia el 20 de octubre de 2021 un total de 48.548 fallecidos (Subsecretaría de Salud Pública, 2021). Ha habido dos olas hasta ahora, la primera con *peak* en junio de 2020 y la segunda con *peak* en abril y junio de 2021.⁵ El 3 de febrero de 2021 comenzó un exitoso proceso

¹ De acuerdo con el Banco Central (2021), las tasas de interés de largo plazo han aumentado (135 puntos base), al igual que el riesgo soberano (10pb), la bolsa ha caído cerca del 11% y el peso se ha depreciado 10%.

² Las proyecciones del Banco Central (2021) indican que en el corto plazo la inflación alcanzará niveles sobre el 5%. Este aumento de la inflación se debe entre otras cosas al masivo retiro de fondos de ahorros previsionales y a las ayudas económicas del Gobierno, sumado a una débil recuperación de la oferta.

³ Se ha denominado “estallido” por su carácter radical y porque muchos expresaron que fue sorpresivo o “no lo vieron venir” (Portilla, 2019). Incluso el Presidente S. Piñera, semanas antes, se refirió a Chile como el “oasis de América Latina” (Cooperativa, 2019).

⁴ La Convención se constituyó el 4 de julio de 2021, y el 7 de octubre aprobó su reglamento de funcionamiento para comenzar el debate de fondo. En el siguiente link se pueden revisar los documentos: <https://www.chileconvencion.cl/documentos/>

⁵ La primera ola de tuvo su *peak* en junio de 2020, alcanzando 31 casos nuevos cada 100 mil habitantes. Posteriormente, los contagios disminuyeron, pero se mantuvieron en niveles altos de transmisión (8 casos nuevos cada 100 mil habitantes) hasta diciembre cuando los contagios nuevamente comenzaron a crecer. La segunda ola, con *peaks* en abril y junio de 2021, estuvo marcada por una alta ocupación de camas UCI (95%) y cuarentenas generalizadas en todo el país, en pleno proceso de vacunación. Sobre la evolución de casos ver informe de Espacio Público (2021a). Sobre por qué se produjo ese aumento de casos, ver informe de Gómez (2021) en Southern Voice.

de vacunación⁶ y la fecha un 72,1% de la población cuenta con vacunación completa y el 10 de agosto comenzó la aplicación de dosis de refuerzo (Subsecretaría de Salud Pública, 2021a). En junio de 2021 los casos comenzaron una baja sostenida, llegando a niveles más bajos desde el inicio de la pandemia. Sin embargo, desde el 9 de septiembre los casos han vuelto a crecer, a una tasa promedio del 14% en lo que va de octubre. Se espera que la alta tasa de vacunación, sumada a la campaña de dosis de refuerzo y la vacunación de los mayores de 6 años iniciada hace pocas semanas, aminore el impacto del aumento de casos, pero aún hay incertidumbre acerca de la magnitud de este efecto.

2. TRANSPARENCIA EN PANDEMIA Y EN EL PROCESO DE VACUNACIÓN

En Chile no se han adoptado modificaciones o cambios de estándares de transparencia durante la pandemia. El Consejo para la Transparencia (CPLT) ha seguido cumpliendo sus funciones y ha puesto a disposición de forma proactiva información sobre gasto público vinculado a la pandemia de forma sistematizada y accesible, que se actualiza de forma quincenal (Consejo para la Transparencia, 2021).

Al comienzo de la pandemia la información entregada por el Gobierno era escasa, por ejemplo no se informaba sobre cantidad de camas críticas o residencias sanitarias y existía poca información epidemiológica (Instituto Milenio Fundamento de los Datos, 2020).

Además, hubo varias controversias sobre la presentación de datos y la metodología de conteo de fallecidos y otras estadísticas levantadas por el gobierno. A partir del segundo semestre de 2020, en cambio, ha habido mucha más transparencia al ponerse más información disponible en el sitio web en formato de datos abiertos (Gobierno de Chile, 2020; Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, 2020). Un avance importante en esta materia, destacable como buena práctica, fue la conformación de una alianza entre el ministerio de Salud y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y tres universidades chilenas, que se sumó a las políticas de transparencia de datos.

El proceso de vacunación ha sido en general transparente en cuanto a su diseño e implementación, también se ha entregado información sobre el proceso de adquisición de vacunas con detalles sobre los laboratorios involucrados y el número de vacunas que se espera recibir de cada uno, así como sobre los criterios para las prioridades de vacunación (Subsecretaría de Salud Pública, 2021a)⁷. Respecto de los precios pagados, sin embargo, ha habido reserva. A mitad de 2021 el CPLT resolvió entregar los contratos, pero manteniendo la reserva sobre la estructura de costos y la distribución invocando la salud pública y el interés nacional (Consejo para la Transparencia, 2021a).⁸

⁶ Las razones del éxito del proceso de vacunación se encuentran en Espacio Público (2021a).

⁷ La página yomevacuno.cl presenta información sobre el número de personas vacunadas por día y totales, detallando cuales corresponden a primera y segunda dosis. Además, el Departamento de Estadísticas e Información de Salud (DEIS) presenta información con gran detalle respecto a las dosis aplicadas, lo que se puede descargar en formato de datos abiertos.

⁸ El CPLT rechazó la solicitud en lo referente a la "entrega de información sobre la estructura de costos y la logística o distribución del producto en comento, contenida en los documentos solicitados, por cuanto su divulgación, produciría una afectación presente o probable y con suficiente especificidad al interés nacional y a la salud pública" (Consejo para la Transparencia, 2021a, párr. 1).

Sin embargo, el gobierno se demoró mucho en liberar la información que permite calcular la efectividad de las vacunas (casos, hospitalizados y fallecidos separados por estatus de vacunación) y aún los datos existentes son perfeccionables para permitir un exhaustivo análisis epidemiológico por parte de la academia y de la sociedad civil, lo que es fundamental pues tal información es fundamental para que agentes independientes puedan analizar la efectividad del proceso de vacunación (Espacio Público, 2021a).

Por otra parte, en general puede decirse que no han habido hechos significativos de corrupción relacionados al proceso de vacunación. Sin embargo, en una primera etapa se cuestionó que se diera preferencia a ciertos funcionarios (como el Congreso Nacional y Fuerzas Armadas) y ha habido casos de personas que se han “saltado la fila” en el proceso de vacunación, pero tales hechos han sido excepcionales.⁹

3. COMPRAS PÚBLICAS Y GASTO PÚBLICO

La información relativa a compras públicas vinculadas a la pandemia ha sido fluida. Desde enero de 2020 se publica la información sobre todas las compras realizadas con ocasión de la pandemia en un sitio web (Dirección ChileCompra, 2021).

En materia de compras públicas no se han aplicado excepciones a la ley vigente durante la pandemia. Sin embargo, se han implementado nuevas modalidades de compra menos competitivas para compras por montos menores.¹⁰ Esto puede destacarse como una buena práctica en la medida que da mayor transparencia a la contratación y aminora los costos para el Estado, pues exige elegir la alternativa menos costosa.

Sin embargo, la magnitud de compras por tratos directos ha sido muy alta. Conforme a la ley vigente, en situaciones de emergencia y urgencia se permiten las contrataciones directas, por lo que se ha recurrido a dicha causal de forma generalizada. Así, desde el 1 de enero de 2020 a la fecha de corte de este informe, el total de tratos directos corresponde al 80.26% de las compras (Fundación OGF, 2021).

Por otro lado, se han observado otros riesgos de corrupción en las compras públicas, en relación a la contratación con personas vinculadas por parentesco con las autoridades, fragmentación de compras para eludir licitaciones, contratación con empresas recién creadas o que recién cambiaron de giro, sobrepuestos, empresas con un comprador único, ausencia de documentación de respaldo (Chile Transparente, 2020).

También se observan nuevos riesgos al constatar que en muchos servicios de salud hay

⁹ Un caso excepcional fue la vacunación anticipada con la tercera dosis de refuerzo por parte del presidente del directorio de una clínica privada. El caso derivó en la renuncia de la jefa de servicios ambulatorios de la clínica, una denuncia ante el Ministerio de Salud y un sumario sanitario (Cárdenas, 2021; Sardiña, 2021).

¹⁰ Este sistema de “Compra Ágil”, vigente desde marzo de 2020, opera para compras por montos menores a \$74 USD y exige considerar al menos tres ofertas y obliga escoger la más barata, es transparente y se realiza a través del portal de compras del Estado, “ChileCompra” (<https://www.chilecompra.cl/compraagil/>).

aumentos significativos de los tratos directos durante 2021 en comparación al año anterior.¹¹ Si bien al comienzo de la pandemia se podía entender que se recurriera principalmente a la causal de urgencia, no parece justificado que para el segundo año de pandemia, pese a que se podía prever que la situación perduraría y por lo mismo se pudo planificar mejor, aumenten las contrataciones directas invocando urgencia.

Muchos de los riesgos de corrupción observados se deben, en gran parte, a que la Dirección Nacional de Compras y Adquisiciones (conocida como ChileCompra) tiene un rol casi nulo en la prevención de la corrupción en materia de compras, no dicta normas o directrices vinculantes, tampoco cumple un rol en esta materia la Contraloría. Asimismo, no existen reglas adecuadas que prevengan la contratación con parientes, ni se cuenta con un registro de beneficiarios finales.

En efecto, la pandemia ha puesto en evidencia falencias del sistema de contratación que venían de antes, tales como la falta de registros de beneficiarios finales que permitan transparentar quiénes son las personas detrás de los negocios para prevenir conflicto de intereses en la contratación. Asimismo, se hace necesario avanzar a un sistema unificado de contratación por parte de las municipalidades en tiempos de emergencia sanitaria, a fin de evitar pagos de sobre precios y permitir mayor competencia y control de las contrataciones.

Por último, se han constatado varios casos de irregularidades en entrega de beneficios (cajas de alimentos) a personas que no correspondía, especialmente a nivel municipal; pagos irregulares y pagos por servicios que en definitiva no se prestaron, tales como arriendo de residencias sanitarias que no fueron utilizadas.¹²

4. ÓRGANOS DE CONTROL

Durante la pandemia ha jugado un rol central la Contraloría General de la República. La Contraloría en Chile controla a la administración del Estado: ejerce un control preventivo de ciertos actos, así como ex post. En este contexto, ha efectuado un importante control de la legalidad y del uso de los fondos públicos por la vía de fiscalizaciones planificadas, la toma de razón de actos administrativos y por la vía de dictámenes. También ha facilitado el acceso a la información, poniendo toda la información relativa a la pandemia bajo su competencia de forma ordenada y accesible en su sitio web (Contraloría General de la República de Chile, 2021).

¹¹ Véase Presentación Eduardo Engel en el lanzamiento del Libro "Corrupción en América Latina: Análisis comparado y propuestas para enfrentarla en Chile, México y Colombia". https://espaciopublico.cl/nuestro_trabajo/corrupcion-en-america-latina-analisis-comparado-y-propuestas-para-enfrentarla-los-casos-de-chile-mexico-y-colombia/ [visitado el 2 de noviembre de 2021].

¹² Aquí se puede consultar un dossier de los casos emblemáticos en materia de compras y gasto públicos, con información de las notas de prensa y descripción de los hechos en cada uno de ellos: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1flHt9WQfjm2tUN6KVaNqOMiXYLhVlroqT-G4A_0VZw/edit?usp=sharing

Además, ha dictado una serie de instrucciones muy útiles, entre las que destacan las referidas a aclarar las atribuciones de las autoridades bajo el estado de catástrofe sanitaria; medidas a adoptar por los servicios públicos para proteger la salud de los funcionarios públicos; teletrabajo; para la recopilación de antecedentes sobre gastos relacionados con la pandemia, que han permitido contar con información de calidad.¹³ También, por la vía de dictamen permitió la contratación transitoria de personal médico que no ha aprobado examen, en la medida que era necesario para la continuidad del servicio y cautelar el derecho a la salud.¹⁴

Sin embargo, la ley vigente no permite a la Contraloría imponer sanciones de forma directa en casos de faltas a la probidad, cuestión que compete a cada órgano, lo que muchas veces redundo en impunidad o en sanciones que no son disuasivas, generando falta de incentivos adecuados para la prevención de conductas infractoras.

El control del poder legislativo se ha dado por la vía de las atribuciones fiscalizadoras del Congreso Nacional, específicamente de la Cámara de Diputados. Desde el comienzo de la pandemia se han conformado seis comisiones investigadoras, de las cuales cinco ya han concluido con observaciones.¹⁵ Entre ellas, destaca la referida a las irregularidades en la instalación de hospitales de campaña y en especial el arrendamiento de un costoso centro de eventos denominado “Espacio Riesco” (CEI N°53, 2020). Los resultados de estas comisiones sirven para dar publicidad y los antecedentes de cada caso, pero no conllevan sanciones para las autoridades involucradas. Se trata más bien de un control de orden político.

A lo anterior se agrega una acusación constitucional presentada en la Cámara de Diputados en contra del exministro de salud, Jaime Mañalich, que fue cuestionado justamente por su manejo de la pandemia en 2020 (Informe de la comisión encargada de estudiar la procedencia de la acusación constitucional deducida en contra del exministro de salud, señor Jaime Mañalich Muxi, 2020). Tal acusación finalmente fue rechazada por falta de quórum.

En lo que se refiere a los tribunales de justicia, su funcionamiento se dio en gran parte de forma telemática conforme a un instructivo adoptado por el poder judicial (Acta N°42, 2020). Los procesos se encontraban suspendidos por ley en sus etapas probatorias, pero recientemente se han reactivado (Ley 21.379, 2021), dado el mejor estado de número de contagios. Cabe mencionar que algunas acciones de control sobre las autoridades a cargo de la pandemia han llegado a los tribunales y se encuentran pendientes de resolver.¹⁶

¹³ Instrucciones a municipalidades del país para recopilar antecedentes sobre los gastos relacionados a la pandemia COVID-19 (Oficio 8.999). Instrucciones a servicios públicos del país para recopilar antecedentes sobre los gastos relacionados a la pandemia COVID-19 (Oficio 9.000). <http://sistemas.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/covid19> [visitado el 10 octubre de 2021].

¹⁴ https://www.camara.cl/fiscalizacion/comisiones_investigadoras/comisiones_investigadoras.aspx#marca [visitado el 10 octubre de 2021].

¹⁵ https://www.camara.cl/fiscalizacion/comisiones_investigadoras/comisiones_investigadoras.aspx#marca [visitado el 10 octubre de 2021].

¹⁶ Por ejemplo una querrela contra el exministro de salud, Mañalich, por su responsabilidad por ocultar o falsear datos; también se declaró admisible una querrela en contra de los ministros de salud y del Presidente de la República por las muertes generadas en la pandemia (Ayala & Artaza, 2020).

En suma, los órganos de control han sido eficaces y no se han observado circunstancias que mermen su independencia durante la pandemia. Sin embargo, la efectividad de los controles y de las sanciones que en ellos se pueden imponer ha sido baja.

5. RESTRICCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

La pandemia ha agudizado las graves desigualdades que afectaban al país. Esto se expresa en la desigualdad que afecta el goce de muchos derechos. Respecto del derecho a la vida y a la salud, por ejemplo, se da cuenta que la mortalidad, letalidad y contagios de Covid-19 han sido peores en las comunas más pobres (Espacio Público, 2021a). La situación de precariedad, empleo informal y de hacinamiento llevó a que las medidas de aislamiento y confinamiento no se cumplieran de forma exitosa en los sectores más pobres (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2020).

En Chile se declaró estado de excepción de catástrofe el 18 de marzo de 2020 y se mantuvo hasta el 30 de septiembre de 2021. Esto llevó aparejada la restricción de libertades de locomoción y reunión, principalmente. Las infracciones a las restricciones fueron criminalizadas, lo que a su vez ha tenido un impacto mayor en la población perteneciente a las comunas más pobres.¹⁷

Por otra parte, ya durante el año 2019 se venían observado numerosas violaciones a derechos fundamentales en el contexto de la protesta social. Se había decretado estado de excepción constitucional y se habían restringido derechos. Al llegar la pandemia, muchas medidas de restricción de derechos parecieron ajustarse a la lógica de orden público que se venía imponiendo, más que a medidas sanitarias.¹⁸ En este contexto, se ha cuestionado la declaración de estado constitucional de excepción frente a la pandemia cuando conforme al Código Sanitario era posible adoptar las mismas medidas sanitarias, sin necesidad de desplegar a las Fuerzas Armadas por el territorio nacional (Soto, Guiloff & Aguayo, 2020). Entre las medidas más criticadas destaca el uso del toque de queda, que se extendió en todo el territorio nacional con independencia de las cuarentenas y de los niveles de contagio que se observarían en cada zona. Además, desde algunos sectores se observó una aplicación discriminatoria de las restricciones al derecho de reunión al no haber represión o detenciones frente a manifestaciones vinculadas a la derecha y cercanas al gobierno (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2020).

Por otra parte, durante la pandemia se celebraron varias elecciones; se debió modificar las fechas originales de votación y adoptar medidas especiales de resguardo entre las que se contempló realizar una votación en dos días seguidos a fin de evitar aglomeraciones y asegurar el respeto de las medidas sanitarias de aforo y distanciamiento.¹⁹ Sin embargo, no

¹⁷ Véase el informe de Espacio Público (2021b) sobre la utilización del derecho para sancionar las infracciones a las cuarentenas.

¹⁸ "Las sucesivas declaraciones de estado de catástrofe solo han servido para militar el territorio nacional, con toques de queda, restricciones al derecho a la libre circulación y derecho a reunión; con soldados de las fuerzas de orden cumpliendo funciones de resguardo y control en las calles; sin preparación para ello" (Observatorio Ciudadano, 2020, p. 24).

¹⁹ Sobre lecciones en esta materia, véase Espacio Público (2021c).

se logró asegurar el derecho a sufragio de las personas contagiadas y que se encontraban cumpliendo cuarentenas. Esto es algo que tampoco logró solucionarse para las elecciones de noviembre de 2021.

En cuanto al derecho a la educación, las restricciones de locomoción y al derecho de reunión obligaron a suspender las clases presenciales, lo que perjudicó el acceso al derecho a la educación de forma desproporcionada a los más pobres, pues al pasar a la modalidad telemática se constató una enorme brecha de acceso a Internet y equipamiento. Pese a los esfuerzos, el accionar del Estado no ha sido lo suficientemente diligente en cuanto a la oportunidad de las decisiones y en cuanto al uso de los recursos para asegurar el derecho a educación básica y media de niños, niñas y adolescentes (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2020).

También el debido proceso y el derecho a la libertad personal de las personas privadas de libertad se vio afectado, debido a la situación de extrema precariedad de las cárceles que impidió cumplir con medidas sanitarias de prevención. A esto se suma que se adoptaron medidas erróneas respecto de traslados de presos contagiados, aumentando la vulnerabilidad de la población carcelaria (Observatorio Ciudadano, 2020).

También los niños, niñas y adolescentes al cuidado del Estado vieron agravada su vulnerabilidad, pues los centros no contaban con espacios adecuados para prevenir contagios (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2020).

Por último, los derechos de las mujeres también se vieron especialmente afectados en el marco de la pandemia. El confinamiento generó sobrecarga en las tareas de cuidado que generalmente realizan las mujeres, aumentaron las denuncias de violencia intrafamiliar y se dificultó el derecho a salud sexual de las mujeres (Observatorio Ciudadano, 2020).

6. CONCLUSIONES

La pandemia ha traído consecuencias muy negativas en la precarización de las condiciones de vida de las y los chilenos, afectando de forma desproporcionada a los sectores más vulnerables. Por lo mismo, las medidas de recuperación deberían enfocarse en estos sectores, y avanzarse a la generación de información sobre el impacto de las políticas públicas en estos sectores. Por otra parte, la criminalización de las infracciones a las medidas de restricción de movilidad no ha sido positiva ni mostrado eficacia y ha tenido un impacto mayor en la población más pobre, agravando desigualdades previas. Por lo mismo, se necesita cambiar de estrategia y no utilizar el derecho penal para dar eficacia a las medidas sanitarias.

En términos de derechos fundamentales durante la pandemia, cabe destacar además que los derechos de reunión y circulación se han visto afectados de forma desigual según las demandas que han planteado en su protesta, lo que es preocupante desde el punto de vista de imparcialidad que deben tener los órganos encargados del orden público. También hay muchas lecciones que pueden sacarse de los procesos electorales desarrollados durante

la pandemia, pero aún falta que el Estado se comprometa con medidas concretas para facilitar el derecho a sufragio a todas las personas de forma segura.

Los órganos de control han hecho su trabajo bien, sin que su independencia se haya visto amenazada durante la pandemia. Pese a ello, se han observado varios casos de corrupción y riesgos de corrupción en materias de gasto público y compras públicas, vinculadas al excesivo uso de tratos directos, contratación con parientes, pagos por servicios que no se prestaron y pago de sobre precios, entre otros. Por lo mismo, en materia de compras urge contar con mejores herramientas de control a disposición de la Contraloría y con más información que justifique las compras. Asimismo, sería de enorme utilidad contar con un registro de proveedores que comprenda información sobre beneficiarios finales de las empresas. También la contratación coordinada por parte de municipalidades podría abaratar costos y dar mayor garantías de planificación y transparencia.

Por último, la sociedad civil y la academia han jugado un rol clave en el análisis de la gestión de la pandemia: analizando datos, presentando informes analíticos periódicos, proponiendo medidas concretas y aportando al diseño de las políticas públicas. Para esto han sido muy valiosas las alianzas construidas entre centros de pensamiento, universidades y organismos públicos, y sobre todo la información que se ha puesto a disposición por parte del Gobierno, que si bien puede ser más completa, ha sido un insumo de enorme utilidad para todos quienes han seguido la evolución de la pandemia.

BIBLIOGRAFÍA

Acta N°42 DE 2020 [Corte Suprema] INSTRUCTIVO DERIVADO DEL AUTO ACORDADO 41-2020. <https://www.2.pjud.cl/documents/10179/19212859/42-2020.pdf/10f523b9-7795-4682-aa3a-6b7e4560d8ee>

Ayala, L. & Artaza, F. (septiembre 2020). Reconstrucción a los días clave en el Minsal. *La Tercera*. Disponible en: <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/reconstruccion-a-los-dias-clave-en-el-minsal/WLYSQPHKS5GA7N5ZQGLJHYPOEE/>

Banco Central de Chile (septiembre 2021). Informe de Política Monetaria. *Banco Central*. Disponible en: https://www.bcentral.cl/documents/33528/3126101/IPoM_septiembre_2021.pdf/60f1c3ac-995f-66c9-13b7-e350610a30c4?t=1630515831927

Banco Mundial (2021). PIB (US\$ a precios actuales) – Chile. *Banco Mundial DataBank*. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CL>

Cárdenas, L. (julio 2021). Tres dosis contra el Covid y otra renuncia: la vacunación del presidente de CLC que terminó en sumario sanitario. *La Tercera PM*. <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/tres-dosis-contra-el-covid-y-otra-renuncia-la-vacunacion-del-presidente-de-clc-que-termino-en-sumario-sanitario/USXYGSW4IJHD3MR5ELSHJIABTU/>

CEI N°53 de 2020 [Cámara de Diputadas y Diputados de Chile] INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LOS ACTOS DE GOBIERNO, RELACIONADOS CON LA HABILITACIÓN DE INMUEBLES PARA LA INSTALACIÓN DE HOSPITALES DE CAMPAÑA O PARA HOSPEDAJE DE ENFERMOS COVID-19, Y EN ESPECIAL, EL ARRENDAMIENTO DE “ESPACIO RIESCO”. https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=58749&prmTipo=INFORME_COMISION

Chile Transparente (2020). Cazando Chanchullos. Investigación Ciudadana a las compras y contrataciones públicas para combatir la pandemia de Covid-19 en Chile 1 de marzo de 2020-31 de agosto de 2020. *Chile Transparente*. <https://cazachanchullos.cl/wp-content/uploads/2021/09/PDF-Informe-Caza-Chanchullos.pdf>

Consejo para la Transparencia (2021). Gasto Público Covid-19. *CPLT*. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/informacion/gastopublico/>

Consejo para la Transparencia (2021a). Decisión CPLT Galit Korol Díaz con SUBSECRETARÍA DE SALUD PÚBLICA. Rol: C2104-21. CPLT. Disponible en: <https://jurisprudencia.cplt.cl/cplt/decision.php?id=CPLT000048072>

Contraloría General de la República de Chile (2021). Coronavirus COVID-19 Información Relevante. *CGR*. <http://sistemas.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/covid19>

Cooperativa (2019). Presidente Piñera: Chile es un verdadero oasis en una América Latina convulsionada. *Cooperativa.cl*. <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/presidente-pinera/presidente-pinera-chile-es-un-verdadero-oasis-en-una-america-latina/2019-10-09/063956.html>

Dirección ChileCompra (2021). Órdenes de compra COVID-19. *Dirección de Compras y Contratación Pública*. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNmU2NzBkNzUtYmM-1Mi00NGVmlTljYWQtNTIxNTlhMTQ4ZjQ5liwidCl6lmlwMGQ1ZjQ5LTk4YWWMtNGJjNS-1hMmM5LWNhZmRmNzEyMTZmMClsmMiOjR9>

Dirección del Trabajo (2021). ¿Cuál es el valor del ingreso mínimo mensual? *DT Ingreso Mínimo*. Disponible en: <https://www.dt.gob.cl/portal/1628/w3-article-60141.html>

Espacio Público (2021). Evolución del contagio y fallecidos por COVID-19: Chile y resto del mundo en fechas comparables. *Espacio Público*. Disponible en: https://espaciopublico.cl/nuestro_trabajo/espacio-publico-presenta-reportes-semanales-de-la-evolucion-del-contagio-y-fallecidos-por-covid-19-chile-y-resto-del-mundo-en-fechas-comparables/

Espacio Público (2021a). Informe sobre la evolución de la epidemia de covid-19 en Chile. *Espacio Público*. Disponible en: https://espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/06/CovidChile_24030_2021.pdf

Espacio Público (2021b). Derecho Penal en tiempos de COVID-19: la criminalización de los incumplimientos a la medida de aislamiento social preventivo obligatorio en Chile y la Argentina. *Espacio Público*. Disponible en: https://espaciopublico.cl/nuestro_trabajo/derecho-penal-en-tiempos-de-covid-19-la-criminalizacion-de-los-incumplimientos-a-la-medida-de-aislamiento-social-preventivo-obligatorio-en-chile-y-la-argentina/

Espacio Público (2021c). Lecciones tras la primera experiencia de votación en dos días en Chile. *Espacio Público*. Disponible en: https://espaciopublico.cl/nuestro_trabajo/lecciones-tras-la-primera-experiencia-de-votacion-en-dos-dias-en-chile/

Fundación ObservatorioFiscal (2021). Modalidad de Compra Covid-19. *ComprasCovid ObservatorioFiscal*. <https://compras covid.observatoriofiscal.cl/Repo/Modalidad>

Instituto Milenio Fundamento de los Datos (2020). Ausencia de datos en Chile sobre Covid-19: una situación que nos debe preocupar. *Noticias IMF*. Disponible en: <https://imfd.cl/ausencia-de-datos-en-chile-sobre-covid-19-una-situacion-que-nos-debe-preocupar/>

Instituto Nacional de Derechos Humanos (2020). Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile 2020. *INDH*. <https://ia2020.indh.cl/informe/INFORME-INDH-2020.pdf>

Gobierno de Chile (2020). Cifras Oficiales COVID-19. *Gob.cl*. Disponible en: <https://www.gob.cl/coronavirus/cifrasoficiales/>

Gómez, C. (2021). Lessons from Chile: vaccination and containing the pandemic. *Southern Voice*. <http://southernvoice.org/lessons-from-chile-vaccination-and-containing-the-pandemic/#chilevacunaes>

Informe de la comisión encargada de estudiar la procedencia de la acusación constitucional deducida en contra del exministro de salud, señor Jaime Mañalich Muxi. (2020). https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=211304&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

Instituto Nacional de Estadísticas (2021). Proyección del Instituto Nacional de Estadísticas en base al Censo del año 2017. *INE*. Disponible en: <https://www.ine.cl/> [visitado el 10 octubre de 2021].

Instituto Nacional de Estadísticas (2020). INE publica resultados de la Encuesta Nacional de Empleo del trimestre junio-agosto de 2020. *INE Prensa*. Disponible en: <https://www.ine.cl/prensa/2020/09/30/ine-publica-resultados-de-la-encuesta-nacional-de-empleo-del-trimestre-junio-agosto-de-2020>

Latinobarómetro (2020). Problema más importante del país – Chile. *Corporación Latinobarómetro*. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Ley 21.379 de 2021. MODIFICA Y COMPLEMENTA LA LEY N° 21.226 PARA REACTIVAR Y DAR CONTINUIDAD AL SISTEMA DE JUSTICIA. 28 de septiembre de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1165763>

Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (2020). Base de Datos COVID-19. *MINCIENCIA*. Disponible en: <https://www.minciencia.gob.cl/covid19/>

Observatorio Ciudadano (2020). Informe sobre situación de los derechos humanos en Chile en el contexto de la pandemia Covid-19. *Observatorio Ciudadano*. Disponible en: https://observatorio.cl/wp-content/uploads/2020/12/final_informecoviddhh_9_12.pdf

Portilla, C. (2019). Piñera reconoce que estallido social “no lo vi venir” y acusa “ola de violencia sistemática, profesional, organizada”. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/politica/noticia/pinera-confiesa-no-vio-venir-estallido-social-acusa-ola-violencia-sistemica-profesional-organizada/935757/>

Sardiña, M. (febrero 2021). Tres países latinoamericanos salpicados por escándalos en la vacunación contra el Covid-19. *France 24*. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210220-america-latina-desigualdad-vacunacion-escandalos>

Soto, P. Guiloff, M. & Aguayo, P. (2020). Un estado de excepción constitucional superfluo por COVID-19 y la regulación deficitaria de la pandemia. *Enestrado*. Disponible en: <https://enestrado.com/un-estado-de-excepcion-constitucional-superfluo-por-covid-19-y-la-regulacion-deficitaria-de-la-pandemia-por-pablo-soto-matias-guiloff-y-pablo-aguayo/>

Subsecretaría de Salud Pública (2021). Total de personas fallecidas por COVID (sospechoso y confirmado). *Estadísticas de Defunciones COVID DEIS MINSAL*. https://informesdeis.minsal.cl/SASVisualAnalytics/?reportUri=%2Freports%2F357a72ec-43b7-4ca9-89cb-33f4818d2ab3§ionIndex=0&sso_guest=true&sas-welcome=false

Subsecretaría de Salud Pública (2021a). Vacunación Campaña SARS-CoV-2. Total País. 6-17 años. *DEIS MINSAL*. https://informesdeis.minsal.cl/SASVisualAnalytics/?reportUri=%2Freports%2F9037e283-1278-422c-84c4-16e42a7026c8§ionIndex=0&sso_guest=true&reportViewOnly=true&reportContextBar=false&sas-welcome=false

Transparencia Internacional (2021). Índice de Percepción de la Corrupción en Chile.
Transparencia Internacional. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/countries/chile>



COLOMBIA

THEODORE KAHN*

* Theodore Kahn, Investigador de FEDESARROLLO, correo electrónico:
kahn@fedesarrollo.org.co

1. CONTEXTO NACIONAL

El inicio de la administración del Ivan Duque coincidió con una histórica consulta popular en que más de 11 millones de colombianos salieron a votar a favor de un paquete de siete medidas anticorrupción. Si bien la consulta, promovida por congresistas de la oposición y organizaciones de la sociedad civil, apenas no alcanzó el umbral necesario para convertir las propuestas en ley, demostró la gran preocupación de la ciudadanía con la corrupción y dio impulso al tema en la agenda pública. El gobierno rápidamente radicó proyectos de ley relacionados con los puntos del referendo, además de reformas en materia de política y justicia.

La suerte de estas propuestas ha sido mixta. Si bien la mayoría de las siete propuestas originadas en el referendo de agosto 2018 lograron aprobarse, se encontraron con varios obstáculos legislativos y algunos casos sufrieron cambios importantes durante el proceso legislativo. Además, las propuestas de reforma política y de justicia no prosperaron. Así las cosas, Colombia obtuvo un puntaje de 39 (en una escala de 0 a 100) en el último Índice de Percepciones de Corrupción de Transparencia Internacional, colocándose en el puesto 92 entre los 180 países medidos. Resultado que representa una ligera mejora con respecto a los años anteriores.

El contexto político de los últimos años ha sido marcado por la pandemia y la protesta social. A finales de 2019 estalló una serie de manifestaciones masivas en varias ciudades del país, un reflejo del descontento generalizado por antiguos problemas como la inequidad y la corrupción, además de la desaprobación del gobierno y los principales partidos políticos. Con el inicio de la pandemia Covid-19 en Colombia, en marzo de 2020, cambió el enfoque de la discusión pública a las medidas sanitarias y económicas, aunque continuaban figurando casos de corrupción asociada con el manejo de recursos para atender la pandemia, como se describe en este informe.

El año 2020 trajo la crisis económica más grave en un siglo, y la pandemia ha cobrado la vida de más de 127,000 personas, con tres picos fuertes de infección. Desde mayo de 2021, el ritmo de vacunación ha ganado fuerza, llevando a una disminución importante en las cifras de casos y muertes. A finales de octubre de 2021, la tasa de infección alcanzó sus niveles más bajos desde los primeros meses de la pandemia, y el 41.7% de los colombianos habían sido vacunados.¹

Si bien la economía mostraba buenas señales de recuperación en 2021, con una tasa de crecimiento de 7.6% según las proyecciones del FMI, las secuelas de pandemia se evidencian en la tasa de pobreza más alta—el 42% de la población—y la difícil situación fiscal que enfrenta el gobierno, con deuda pública equivalente al 65% del PIB para 2021. Estas afectaciones socioeconómicas formaban el telón de fondo para el estallido social más fuerte que el país ha vivido en el siglo XXI. Durante casi dos meses, entre abril y junio de 2021,

¹ Cifra que corresponde al 31 de octubre de 2021. Ver <https://ourworldindata.org/coronavirus/country/colombia#what-share-of-the-population-has-been-fully-vaccinated-against-covid-19>

se presentaron protestas diarias a lo largo del país, que llegaron a paralizar la economía durante varias semanas y ocasionaron fuertes choques entre manifestantes e integrantes de la fuerza pública. Si bien las causas eran diversas, este episodio refleja en el fondo la ausencia de confianza en la capacidad de las instituciones públicas para responder a las crecientes demandas ciudadanas. Lo anterior resalta la importancia de la transparencia e integridad en la respuesta gubernamental a la pandemia: tema abordado en este informe.

2. TRANSPARENCIA EN GENERAL Y EN PROCESO DE VACUNACIÓN

En general, el gobierno ha sido transparente en el manejo de la información relacionada con la evolución de la pandemia en Colombia. Se han publicado diariamente cifras de los nuevos contagios y fallecidos por Covid-19, desagregadas por región, además de la disponibilidad de camas críticas y ventiladores y la cantidad de tests realizados. La mayoría de esta información se publica en forma de datos abiertos a través del Instituto Nacional de Salud, lo cual facilita su utilización y análisis.² Desde que inició el proceso de vacunación en Colombia en febrero/marzo, el Ministerio de Salud ha reportado cada día el acumulado de dosis aplicadas, pero esta información no ha sido desagregada según diferentes segmentos de la población, lo cual permitiría monitorear el cumplimiento de los criterios de vacunación establecidos en el Plan Nacional de Vacunación.

Otro aspecto de la vacunación que no ha sido transparente son los términos y condiciones bajo los cuales se compraron las vacunas. Como en muchos otros países, el gobierno ha buscado mantener bajo reserva esta información, argumentando que publicar esta información viola los contratos suscritos con las farmacéuticas y pondría en riesgo el acceso del país a las vacunas. Esta postura ha provocado inconformidad dentro de varios sectores y varias demandas legales, lo cual llevó a que un Tribunal ordenara al Gobierno revelar los contratos. Aunque el gobierno no cumplió con este fallo, una organización de la sociedad civil publicó los contratos suscritos con Pfizer y AstraZeneca, que había encontrado en la página del Consejo del Estado.

Más allá de la publicación proactiva de información, la transparencia sobre el manejo de la pandemia se ha visto afectada por modificaciones en la Ley de Acceso a la Información, que en algunos casos ha vulnerado el ejercicio de este derecho fundamental al extender los plazos para responder las solicitudes de información (ver sección 5).

3. COMPRAS PÚBLICAS Y GASTO PÚBLICO

El nivel de transparencia y control alrededor de las compras públicas y el gasto público relacionados a la pandemia no ha sido lo deseable, a pesar de mejoras en la publicación de información a lo largo de la pandemia.

² Ver: <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Coronavirus.aspx>

En lo que tiene que ver con las compras públicas, al inicio de la pandemia se establecieron varias excepciones a las normas generales de compras públicas. En primer lugar, se estableció -a través de decreto en abril de 2020- que la emergencia sanitaria dé lugar a declarar urgencia manifiesta para la contratación directa de bienes y servicios para todo contrato encaminado a “prevenir, contener, y mitigar” los efectos de la pandemia. Lo anterior efectivamente les dio amplia discreción a las entidades públicas para acudir a la contratación directa. Además, se decretó que todos los contratos relacionados a la gestión y mitigación de la pandemia puedan adicionarse sin limitación de valor y que se aplicara el derecho privado a compras en el extranjero de equipos médicos. Otras modificaciones iban orientadas a facilitar el uso de mecanismos de agregación de demanda, acuerdos marcos de precios por contratación directa, y de medios electrónicos en los procedimientos de selección de contratistas (Decreto 537 de 2020). Todas estas medidas están vigentes durante la emergencia sanitaria, la cual se extiende hasta el 30 de noviembre.

Si bien se consideró necesario agilizar la contratación de insumos médicos y otros insumos para atender la pandemia, algunas de estas modificaciones en el régimen de compras públicas generaron riesgos de corrupción y mal uso de los recursos públicos, tales como sobrecostos, contratación innecesaria, falta de idoneidad de las contratistas, y falta de justificación previa de la necesidad. La Contraloría General de la República identificó en los primeros dos meses de la pandemia presuntos sobrecostos de un 21% en las compras de equipos e insumos médicos y elementos de bioseguridad, lo cual representó una posible pérdida de más de 115 millones de dólares.³ La iniciativa “Ciudadanía Activa: con los ojos puestos en los recursos COVID-19”, un proyecto de veeduría ciudadana entre siete organizaciones de la sociedad civil en diferentes regiones del país, develó alertas relacionadas a diferencias de precios entre los insumos contratados y los precios del mercado, además de alertas sobre la idoneidad de los contratistas a los que otorgaron contratos, incluyendo evidencia de que favorecerían a contratistas donantes a las campañas políticas en el otorgamiento de contratos. Se ha demostrado que los sobrecostos y otros riesgos de corrupción en la contratación pública relacionada a la pandemia eran más graves en municipios con mayor vulnerabilidad a la corrupción.⁴

Sin embargo, estas actividades de control social se han dificultado por brechas de transparencia en los datos de contratación pública. El Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), en donde las entidades públicas están obligadas a registrar los contratos públicos, presenta varias deficiencias, tales como datos faltantes e incorrectos y falta de homologación de variables claves. Además, no hay forma para identificar de manera confiable los contratos que efectivamente están orientados a atender la pandemia. Por lo anterior, es difícil estimar cuántos de estos contratos se han otorgado por contratación directa, aunque los estudios mencionados arriba estimaron un rango de entre 46% y 85%. En relación con el gasto público, el nivel de transparencia alrededor de los varios programas

³ Ver *Portafolio* “Resultados de la lucha contra la corrupción en tiempo de coronavirus”; disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/resultados-de-la-lucha-contra-la-corrupcion-en-tiempos-de-coronavirus-541031>

⁴ Jorge Gallego & Mounu Prem & Juan F. Vargas, 2020. “Corruption in the times of Pandemia,” *Documentos de Trabajo LACEA 018164*, The Latin American and Caribbean Economic Association - LACEA.

de apoyo a hogares y empresas ha sido mixto. En los primeros meses de la pandemia, el gobierno nacional desplegó nuevos programas sociales como el Ingreso Solidario, un pago mensual a familias pobres, y el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), un subsidio a la nómina de las empresas afectadas por la pandemia, y varios otros dirigidos a sectores y poblaciones específicas. Para financiar estos gastos, el gobierno creó a través de decreto el Fondo de Mitigación de Emergencia (FOME), con recursos que provenían principalmente del presupuesto general y de préstamos al gobierno del Fondo de Ahorro y Estabilización y el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales. Entre abril de 2020 y julio de 2021, se destinaron 40.5 billones de pesos (10.8 mil millones de dólares) al FOME.

Si bien el gobierno ha publicado de forma proactiva información sobre los gastos de estos programas, ésta se encuentra dispersa entre varias fuentes, lo cual no facilita su seguimiento puntual. Por ejemplo, no existe una plataforma centralizada que permita conocer todos los gastos relacionados a la pandemia. En cambio, hay distintas fuentes de información que uno tendría que consultar, incluyendo los decretos presidenciales en donde se ha asignado recursos a distintos fondos, algunos ya existentes, otros creados en el contexto de la emergencia; las resoluciones del Ministerio de Hacienda, en donde se traslada recursos asignados a la atención de la emergencia a las distintas entidades del estado; y el Portal de Transparencia Económica, en donde se registran los contratos celebrados por las demás entidades nacionales con los recursos que les asigna el Ministerio de Hacienda.

Además de la dispersión de información, existen deficiencias en el nivel de detalle sobre el destino y objetivo de los gastos. En algunos casos, las transferencias del Ministerio de Hacienda a las entidades públicas solo identifican el objetivo con etiquetas vagas como “necesidades presentadas” o “fortalecimiento”. Además, los contratos registrados en el Portal de Transparencia Económica suelen no identificar los objetivos o los programas asociados. En todo caso, consultar la información a nivel de contrato es laborioso y escapa la capacidad del ciudadano de pie

Sin embargo, esta situación mejoró en marzo de 2021, cuando el Ministerio de Hacienda publicó el “Libro Blanco del FOME” que transparentó varios aspectos de los gastos para atender la pandemia. Este documento, que se ha actualizado mensualmente, recoge información sobre: i. el marco legislativo del FOME; ii. las fuentes de financiamiento del FOME; iii. el proceso mediante el cual se desembolsan los recursos desde el FOME a las diversas entidades del gobierno nacional; iv. el manejo de los recursos no comprometidos del FOME durante 2020; y v. los presupuestos de cada uno de los programas financiados por el FOME. Sin bien hay que reconocer este esfuerzo, toda esta información debería estar publicada en una sola página web en formato reutilizable para garantizar la transparencia adecuada.

4. ÓRGANOS DE CONTROL

Al inicio de la pandemia, las tres entidades de control —la Fiscalía General de la Nación (FGN), la Procuraduría General de la Nación (PGN), y la Contraloría General de la República (CGR)— establecieron una estrategia de coordinación interinstitucional llamada “Transparencia para la Emergencia” para dar seguimiento, investigar, y sancionar

los casos de corrupción relacionados a la respuesta a la pandemia, desde sus distintas competencias.⁵ Esta estrategia surgió como respuesta a la gran cantidad de irregularidades que se detectaron alrededor de la contratación pública durante las primeras semanas de la emergencia. Dentro de las tres entidades, se establecieron varias herramientas para responder a los riesgos de corrupción asociados con la pandemia. La PGN, por ejemplo, utilizó un tablero de control, de actualización diaria, para dar seguimiento a información sobre posibles casos de corrupción de distintas fuentes, entre ellas una aplicación para dar seguimiento y recibir quejas y denuncias desde los medios, la sociedad civil, a los ciudadanos de a pie.

En cuanto a la CGR, se ha utilizado herramientas de análisis de datos y minería de texto para detectar y reportar automáticamente presuntos sobrecostos en contratos relacionados a la respuesta a la pandemia, particularmente aquellos que tienen que ver con la adquisición de insumos y equipos médicos.⁶

A partir de esta información, se logró identificar varios patrones en las irregularidades que se presentaban en el manejo de recursos para atender la pandemia. Por ejemplo, las entidades de control encontraron una tendencia entre las entidades públicas a nivel territorial de favorecer a contratistas que habían hecho aportes a las campañas políticas de los actuales alcaldes y gobernadores durante las elecciones locales de octubre de 2019. La PGN estimó que el 2% de la contratación presentó alertas de esta naturaleza. Sin embargo, después de los primeros meses perdió fuerza la coordinación y no se dio continuidad ni se institucionalizaron estos esfuerzos, lo cual representa una oportunidad perdida para el funcionamiento de los organismos de control en la lucha contra la corrupción.

5. RESTRICCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

Como en la mayoría de los países, las medidas implementadas por el gobierno nacional en Colombia implicaban importantes afectaciones a los derechos de la población, al restringir el movimiento, la operación de los negocios, y la suspensión de clases. Además, se ha presentado restricciones en el acceso a la información, derecho fundamental para ejercer control de las actividades del sector público.

Aun antes de la pandemia, la aplicación de la ley de acceso a la información pública (Ley 1712 de 2014) ha sido imperfecta e inconsistente, con una gran cantidad de solicitudes no respondidas dentro de los plazos establecidos.⁷ La respuesta a solicitudes, además, ha sido irregular entre las entidades públicas, con una alta tasa de incumplimiento entre

⁵ La FGN es responsable de las investigaciones penales. La PGN es responsable de investigar y sancionar las faltas disciplinarias cometidas por los funcionarios públicos. La CGR ejerce el control fiscal sobre las entidades públicas.

⁶ “Una Contraloría para todos: informe de gestión 2020-2021 al Congreso y al Presidente de la República”; disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/web/guest/resultados/informes/informes-constitucionales>

⁷ Según Artículo 23 de la Ley 1712 de 2014 “El Ministerio Público será el encargado de velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la presente ley”. El Ministerio Público pertenece de la Procuraduría General de la Nación, órgano autónomo del Estado.

las instituciones de la fuerza pública y las autoridades municipales en particular. Además, hay deficiencias en la sanción a la violación del acceso a la información. Según un análisis de Liga Contra el Silencio, el 67% de los procesos que abrió la Procuraduría contra funcionarios que violaron el acceso a información de 2017 a 2019 están inactivos, y solo el 0,7% del total recibió una sanción.⁸

Con la declaración de la emergencia sanitaria, la situación se ha vuelto aún más complicada para los que han pedido información de las entidades públicas. El decreto 491 de 2020, que declaró la emergencia sanitaria, extendió los plazos para responder solicitudes de información pública de la siguiente forma: Las peticiones que antes se debían resolver en los 15 días siguientes a su recepción, ahora se harán en 30 días. Las peticiones de documentos y de información que tenían plazo de 10 días, hoy tienen de 20. Las consultas a autoridades en relación con materias a su cargo se respondían en 30 días, con la nueva normativa, en 35 días. Los cambios son vigentes mientras continúa la emergencia sanitaria, la cual ha sido extendido hasta el 30 noviembre de 2021.

A pesar de estos obstáculos, la sociedad civil y la ciudadanía en general ha hecho esfuerzos importantes para promover el uso correcto de los recursos públicos en el contexto de la pandemia. La iniciativa “Ciudadanía Activa: con los ojos puestos en los recursos COVID-19” mencionada arriba logró alertar sobre varios riesgos de corrupción relacionados con la contratación de insumos médicos y alimentarios para atender la pandemia, y sus reportes sirvieron para orientar el monitoreo de las entidades de control sobre la contratación pública. Además, las denuncias ciudadanas de posibles actos de corrupción crecieron de forma importante durante la pandemia, sobre todo entre marzo y mayo de 2020, cuando los reportes recibidos por el Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC) se duplicaron.⁹

6. CONCLUSIONES

La transparencia en el marco de la pandemia en Colombia ha sido mixta. Por un lado, el gobierno nacional ha publicado continuamente los datos esenciales para entender la evolución de las infecciones y muertes en el país, lo cual ha ayudado a que las personas y empresas tomen decisiones adecuadas frente a los riesgos del COVID-19. Las autoridades públicas nacionales no han intentado ocultar información ni engañar a la población sobre el comportamiento del virus, como lo ha pasado en otros países. Por otro lado, el nivel de transparencia alrededor de la enorme cantidad de recursos que movilizaron el gobierno nacional para atender los efectos sanitarios y socioeconómicos de la pandemia no ha sido lo deseable. Si bien el Ministerio de Hacienda empezó a publicar más información sobre la ejecución y destino de estos recursos a principios de 2021, todavía hace falta una plataforma que permita conocer con datos abiertos y reutilizables la financiación de

⁸ La Liga Contra el Silencio, “Los retos de acceder a la información en Colombia (con y sin pandemia)”, 7 de mayo, 2020. Disponible en: <https://ligacontraelsilencio.com/2020/05/07/los-retos-de-acceder-a-la-informacion-en-colombia-con-y-sin-pandemia/>

⁹ Corporación Transparencia por Colombia (2020). Alertas de Corrupción en Tiempos de Pandemia. Denuncias ciudadanas de corrupción Covid-19 atendidas por el Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC). Bogotá: TPC.

todos los programas sociales que se ha creado para atender los efectos de la pandemia. En cuanto a la contratación, el sistema electrónico de compras públicas no cuenta con la completitud ni la calidad de datos para poder identificar y dar seguimiento a los contratos relacionados a la pandemia.

Cuando llegaron las vacunas a Colombia en febrero de 2021, se presentó otro foco de opacidad en el manejo de la pandemia, que ha tachado el gobierno. A pesar de un orden judicial para revelar información acerca de las condiciones de compra de las vacunas, el gobierno ha negado hacerlo. Solo se ha conocido información parcial sobre los contratos con las farmacéuticas debido a la diseminación de unos documentos publicados por error por el Consejo del Estado.

En este contexto, se han presentado varios casos de corrupción en el manejo de recursos públicos para atender la pandemia. La mayoría ha involucrado el sistema de compras públicas, en donde los sobrecostos, la falta de idoneidad de los contratistas seleccionados, y el otorgamiento de contratos a financiadores de las campañas han sido comunes. Si la pandemia ha multiplicado estos abusos, es porque reflejan debilidades institucionales de larga data en el país, y que requieren soluciones urgentes para que las autoridades públicas puedan dar respuesta de forma efectiva a los crecientes demandas y necesidades que ha dejado la pandemia.

En consideración a lo anterior, se recomienda mejorar la calidad de los datos de contratación pública. La información disponible al ciudadano sobre la contratación pública es todavía deficiente. El sistema electrónico de contratación pública, donde las entidades públicas deben registrar todos los contratos que celebran, cuenta con muchos errores y datos incompletos, y falta información de contexto necesaria para entender y hacer monitoreo de la contratación del Estado. Lo anterior, como se ha descrito en este informe, ha dificultado el control ciudadano de los recursos para atender la pandemia. Para mejorar esta situación, se recomienda las siguientes medidas: i. establecer mecanismos automatizados de pre-certificación y control de la información registrada para evitar errores básicos; ii. garantizar que la plataforma electrónica incluya información de los precios unitarios de los bienes y servicios contratados, para facilitar comparaciones de precios; iii. hacer auditorías periódicas para asegurar la oportunidad y calidad del registro; y iv. promover el monitoreo ciudadano de la contratación a través de espacios de formación y pedagogía.

Además, se recomienda garantizar el cumplimiento con la ley de acceso a la información. Si bien Colombia cuenta con un marco normativo sólido para garantizar el acceso a la información pública, éste no se ha aplicado en la práctica. Una razón principal para lo anterior es la falta de sanciones a los servidores públicos que no cumplen con sus obligaciones bajo la ley de acceso a la información. La Procuraduría General de la Nación, entidad encargada de velar por la aplicación de esta norma, debe multiplicar los recursos que dedican a esta tarea, como parte de un esfuerzo general para mejor enfocar sus acciones en materia de transparencia y corrupción.

También se propone mejorar las técnicas de investigación y la coordinación entre organismos de control. Para identificar y dismantelar redes de corrupción de forma oportuna, es necesaria

mayor coordinación entre la Fiscalía, la Procuraduría, y la Contraloría. Estas entidades, a pesar de mejoras recientes, siguen investigando la corrupción con el enfoque tradicional caso-por-caso, por lo cual no adoptan una perspectiva de red que permita identificar todos los actores involucrados en los delitos y faltas contra la administración pública. Lo anterior es especialmente importante al investigar corrupción en la contratación pública, donde los grandes fraudes suelen involucrar a complejas redes de personas naturales y jurídicas, que pueden seguir fácilmente reconfigurarse aún cuando se captan un miembro de la red. Para lograr esto, las entidades de control deben compartir información sobre sus investigaciones de forma sistemática y aplicar técnicas como ciencia y análisis de datos, análisis de redes, e información de contexto.

Por último, también proponemos reducir la dependencia del financiamiento de los contratistas del Estado a facilitar el acceso a la financiación pública. A pesar de que el sistema de financiamiento político en Colombia es nominalmente mixto, los candidatos dependen principalmente de los recursos privados para financiar sus campañas, sobre todo en las elecciones legislativas y territoriales. En estos ámbitos, la porción de recursos privados llegó a 73% y 83%, respectivamente, en las elecciones más recientes. La dependencia de recursos privados representa un claro riesgo de corrupción, dado que los candidatos frecuentemente favorecen a los donantes en el otorgamiento de contratos públicos. Dado lo anterior, Colombia debe incrementar la disponibilidad de recursos públicos para las campañas, y de esta forma limitar la influencia de intereses privados sobre la asignación de contratos y otros recursos públicos. Lograr esto no requiere cambiar el marco legislativo, sino hacer cumplir las leyes existentes, al eliminar las barreras en el acceso al financiamiento público, y garantizar que sea disponible de forma anticipada.



ECUADOR

CAMILA ULLOA, MICHELLE NOVILLO Y ESTEFANÍA TERÁN*

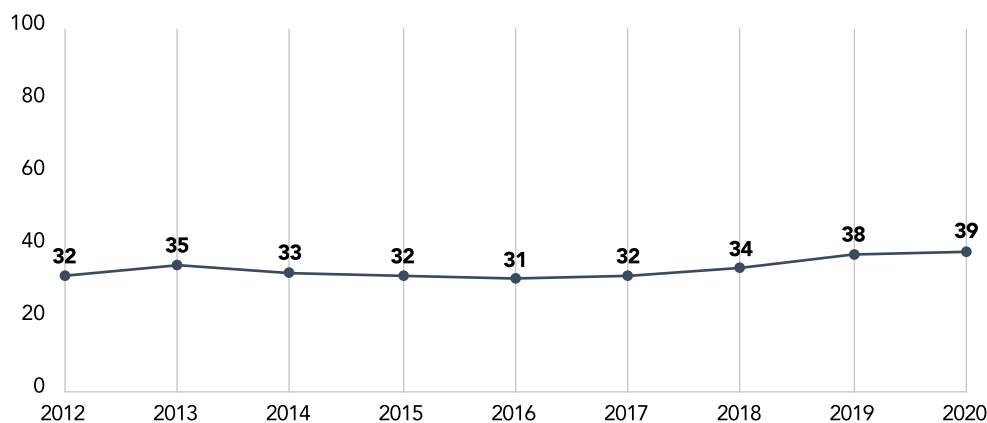
* Camila Ulloa, Especialista de investigación - culloa@grupofaro.org; Michelle Novillo, Analista de proyectos - mnovillo@grupofaro.org y Estefanía Terán, Directora de Incidencia de Grupo Faro, correo electrónico: eteran@grupofaro.org

1. CONTEXTO NACIONAL

Este informe analiza cómo ha impactado la pandemia en los estándares de corrupción y transparencia en Ecuador. Para esto se observan las debilidades institucionales que se han visto más agravadas durante la pandemia, el tipo de casos de corrupción más frecuentes, las causas que los han generado y el tratamiento institucional que han recibido, así como las reacciones sociales ante tales casos. Adicionalmente se observan buenas prácticas o mejoras institucionales desarrolladas durante la pandemia.

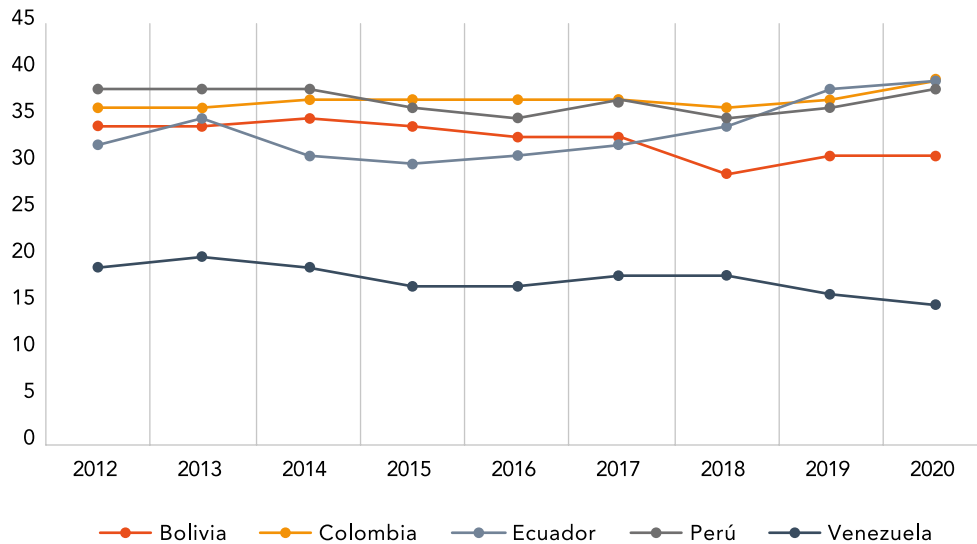
En el 2020, Ecuador obtuvo 39 puntos sobre 100 en el Índice de Percepción de la Corrupción (Transparencia Internacional, 2020). Esta puntuación ha mejorado en los últimos años, siendo la más alta desde el 2012, lo que también ha significado una mejora en su posición en el ranking internacional de corrupción del país, ubicándose en el puesto 92 de 180 (figura 1). Al analizar los países de la región andina se observa que Colombia, Ecuador y Perú tienden a mostrar una mejoría en su puntuación en los últimos 4 años, siendo Ecuador el país que muestra la mejora más significativa a través del tiempo (figura 2). Sin embargo, otros estudios de percepción, como el Barómetro de las Américas de 2019, muestran que 8 de cada diez ecuatorianos percibe que por lo menos la mitad de los políticos están involucrados en corrupción. Adicionalmente, se encuentra que Ecuador está ubicado entre los países de Latinoamérica que muestran mayores niveles de tolerancia hacia la corrupción, con un 25% de personas que admite tolerar la corrupción en ciertas ocasiones (Latin America Public Opinion Project, 2019).

GRÁFICO 1. Índice de percepción de la corrupción en Ecuador, 2012-2020



Fuente: Transparencia Internacional. 2020

GRÁFICO 2. Índice de percepción de la corrupción en la región andina, 2012 -2020



Fuente: Transparencia Internacional. 2020

La lucha contra la corrupción fue un tema que marcó la campaña presidencial en el 2021, no solo por los numerosos casos de corrupción en tiempos de pandemia, sino también por la poca claridad sobre las acciones realizadas por el gobierno saliente. Es así que, al final del período de gobierno 2017-2021 no se pudo evaluar el avance de las metas de transparencia y lucha contra la corrupción del Plan Nacional de Desarrollo, ya que no existió información sobre los indicadores planteados inicialmente.

En este contexto, Guillermo Lasso ganó las elecciones en abril de 2021. Entre sus principales propuestas para enfrentar la corrupción se encontraba, la creación de una Comisión Anticorrupción respaldada por organismos internacionales y el fortalecimiento de las principales instituciones de control e investigación. Al respecto, en septiembre de este año, se suscribió un memorando de entendimiento con la Organización de Naciones Unidas (ONU) para establecer un programa anticorrupción en el país.

Adicionalmente a estas acciones, los primeros 100 días del nuevo gobierno se vieron marcados por el desarrollo efectivo del plan de vacunación. Es así que, hasta el momento¹, el 62% de la población se encuentra totalmente vacunada. Este plan también vino acompañado de herramientas para transparentar los procesos de adquisición de vacunas y cantidad de vacunas diarias suministradas, así como datos estadísticos de la población vacunada, a través de una página de datos de datos abiertos.² Esto generó un alto porcentaje de aprobación del nuevo presidente llegando al 74% en septiembre de 2021.

¹ Fecha de corte: 10 de octubre de 2021.

² <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjg4ODQyZDI0MTZiYi00ZjhmLWl0MzEtYWJlNzAxZDcwNWlziwiidCjE6IjcwNjlyMGRiLTliMjktNGU5MS1hODI1LT1NmlwNmQyNjlmMyJ9&pageName=ReportSection5e050ac003d0b042a320>

Sin embargo y a pesar del éxito del plan de vacunación, el actual gobierno se enfrenta a una situación económica compleja caracterizada por un país con un 32% de población en situación de pobreza, 51% de población económicamente activa en el sector informal y solo un 32% que cuenta con un empleo adecuado.³

Como respuesta a este contexto, el 24 de septiembre del presente año, el presidente de la República presentó la Ley Orgánica de Creación de Oportunidades, Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal. Sin embargo, el Consejo de la Administración Legislativa (CAL) de la Asamblea Nacional resolvió, no calificar y devolver el proyecto de ley que había sido remitido por el Ejecutivo con carácter de económico urgente. Este escenario deja al gobierno con pocas posibilidades para la aprobación de un proyecto de ley que estima generar incentivos para el aumento del empleo y la reducción del déficit fiscal.

2. TRANSPARENCIA EN GENERAL Y EN EL PROCESO DE VACUNACIÓN

En relación a la transparencia de la información durante la emergencia sanitaria, no se han observado reformas a la normativa del país. En este sentido, la Función Ejecutiva no ha sugerido la ampliación, modificación y/o flexibilización de estándares en la aplicación de la Ley de Acceso a Información Pública (LOTAIP⁴), tampoco lo ha hecho la Asamblea Nacional.

Se debe precisar que de acuerdo a los artículos 11 y 13 de esta Ley, así como del artículo 7 de su Reglamento General, la institución responsable de la promoción, vigilancia y garantías de esta norma es la Defensoría del Pueblo. En este marco, esta institución ha insistido en la obligación de respetar, proteger y garantizar el derecho de acceso a la información veraz, verificada, oportuna, contextualizada sobre la pandemia de COVID-19, así como también, acerca de los hechos y procesos de interés general relacionados con esta emergencia sanitaria, sin que existan restricciones de información, a excepción de aquella confidencial y/o reservada.

Con respecto al proceso de vacunación, en su inicio, se evidenciaron varias polémicas en relación a la población que tuvo acceso a una vacuna. En marzo del 2021, el entonces presidente Lenin Moreno confirmó que no había un plan de vacunación establecido y que algunas dosis fueron administradas según discrecionalidad de las autoridades. Así, se destinaron dosis del primer cargamento de vacunas a personas consideradas como no prioritarias, muchas de ellas de círculos cercanos de las autoridades gubernamentales - esto se ha conocido como "Vacunas VIP". En relación a este punto, no se identificaba procesos de transparencia de población vacunada, ni existía información sobre los procesos de adquisición de vacunas.

³ <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas/>

⁴ <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/LOTAIP.pdf>

En este contexto una de las principales promesas de campaña en época electoral fue direccionada a la vacunación de la población. Es así que, Guillermo Lasso propuso vacunar a 9 millones de personas en los primeros 100 días de gobierno. Este plan inició a finales de mayo y estuvo acompañado de la implementación de una página web⁵ con información sobre estadísticas de la población vacunada en tiempo real. Además, en esta página se incluyó información sobre la cantidad de dosis adquiridas. El plan de vacunación determinaba criterios claros para el proceso y se cumplió la meta en el tiempo estimado. En este sentido, el plan contó con 4 fases, cada una con una población objetivo diferente, establecida en periodos de 2 semanas a 1 mes, dependiendo de la disponibilidad de vacunas. El plan inició con la vacunación de la población considerada como adultos mayores (mayores de 50 años) y población con riesgo de mortalidad por COVID-19. Se utilizó el padrón electoral para asignar las fechas y los lugares de vacunación (Ministerio de Salud Pública, s. f.).

En el país nunca se publicó la cantidad de camas críticas ni ventiladores disponibles, tampoco la disponibilidad de equipos de protección personal ni la contratación de nuevo personal médico o auxiliar de enfermería. Por otro lado, si existió información desde un inicio de la pandemia de pruebas diarias, información de nuevos contagios y número de fallecidos. Esta información se publica a través de infografías en una página web que centraliza la información⁶. Si bien, se cuenta con datos oficiales, los formatos no son amigables y dificultan el seguimiento y monitoreo.

3. COMPRAS PÚBLICAS Y GASTO PÚBLICO.

En relación al tema de compras públicas, Ecuador cuenta con un Sistema Oficial de Contratación (SOCE) que contiene varios mecanismos para transparentar y publicitar a los procedimientos de contratación llevados a cabo por el Estado. Entre estas figuran: la posibilidad de carga de documentación desde la fase de creación hasta la liquidación contractual y módulos que generan pliegos de contratación de manera automática, que permiten que el Estado y el oferente interactúen en una fase de preguntas, respuestas y aclaraciones. (Sierra, 2020).

Al inicio de la emergencia sanitaria se evidenciaron debilidades en el ámbito de transparencia de contratación de compras públicas, que derivaron en casos de compras con sobreprecio que las entidades de control no lograron identificar a tiempo, como el caso “Mascarillas”, el cual se detallará más adelante en este informe. En este sentido, el Servicio de Contratación Pública (SERCOP) habilitó un portal de datos abiertos para la búsqueda de los procesos de contratación en emergencia.⁷ En este portal se puede identificar el nombre del proveedor y el monto de la contratación.

⁵ <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaWJgODQyZDI0MTZiY00ZjhmLWI0MzEtYWJINzAxZDcwNWlzlzliwidCI6IjcwNjlyMGRiLTliMjktNGU5MS1hODI1LT11NmIwNmQyNjlmMyJ9&pageName=ReportSection5e050ac003d0b042a320>

⁶ <https://www.coronavirusecuador.com/>

⁷ <https://datosabiertos.compraspublicas.gob.ec/EMERGENCIA/>

En Ecuador, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, vigente desde el 2008 (art. 57) indica que en el caso de emergencia las máximas autoridades de las entidades contratantes deben emitir una resolución motivada que declare la emergencia. Este documento permite justificar la contratación directa. Al respecto, se observa un total de 8851 contrataciones por emergencia a nivel nacional hasta la fecha⁸ (ver tabla 1).

Una vez concluido el proceso, las entidades deben publicar toda la información del mismo. Sin embargo, hasta el momento, el 21% de las entidades que realizaron contratos por emergencia todavía no registran resoluciones ni han publicado contrataciones y el 27% de las entidades no ha publicado informes. Esto, afectó directamente a la transparencia, el uso eficiente de recursos públicos y el acceso a la información pública por parte de la ciudadanía.

TABLA 1. Contrataciones por sector en época de emergencia

Sector	Monto de contratación	Número de contrataciones
Función Ejecutiva	\$ 207.782.443,59	236
Gobierno Autónomo Descentralizado	\$ 143.713.811,63	5379
Red Pública Integral De Salud (Rpis)	\$ 138.674.536,44	2545
Empresas Públicas - Función Ejecutiva	\$ 72.044.172,78	118
Empresas Públicas – Gad	\$ 25.717.380,89	475
Otros*	\$ 1.091.517,32	98

Fuente: Portal de Datos Abiertos del Servicio Nacional de Contratación Pública, 2021. *Otros: Universidades, entidades financieras públicas, sociedades anónimas con participación pública, fideicomisos de entidades de seguridad social

Según la Contraloría General del Estado, las falencias en la contratación pública también incluyen deficiencias en la determinación del presupuesto referencial de las contrataciones, evidenciando que los proveedores seleccionados no cumplieron los requisitos legales para contratar con el Estado, diferencias de precios en perjuicio del Estado y deficiencias en la elaboración de especificaciones técnicas (*Gestión de control durante la emergencia sanitaria COVID-19, s. f.*).

⁸ Fecha de corte 11 de octubre de 2021. En <https://datosabiertos.compraspublicas.gob.ec/EMERGENCIA/>

En septiembre de 2021, según la Contraloría del Estado, hubo falta de información e incumplimientos legales de las instituciones del Estado en 269 auditorías aprobadas. En este sentido, sólo un 6% de las compras públicas hechas durante la emergencia sanitaria no reportó irregularidades (Hajjar, 2021).

Para hacer frente a las irregularidades dentro de las compras públicas en Ecuador durante la emergencia sanitaria, la actual directora de la Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), María Sara Jijón, junto a representantes de otras entidades del Estado, suscribieron un compromiso anticorrupción para las compras públicas el lunes 30 de agosto del 2021. Este acto fue más bien simbólico, puesto que todas las disposiciones del documento ya se encuentran en la Constitución y en la Ley. Este convenio se lo denomina como Compromiso Anticorrupción y busca principalmente promover conductas éticas y honestas en el servicio público y la denuncia de actos de corrupción. Así también, con este acuerdo, la SERCOP pretende habilitar el denominado subsistema nacional de control, que forma parte de las disposiciones de la Ley Anticorrupción en materia de contratación pública. El objetivo se lograría por medio de un trabajo colaborativo y coordinado entre varias entidades como la Contraloría, Procuraduría, Superintendencias, Unidad de Análisis Financiero, Servicio de Rentas Internas, entre otras. Estos procedimientos, al ser ejecutados desde el gobierno central, tienen un alcance nacional y local, que logren una "interoperabilidad" de sus bases de datos, y puedan generar un control real. También este acuerdo promueve que todos los funcionarios públicos que trabajan en compras públicas cuenten con un certificado de competencias para operar el sistema y puedan estar en constante capacitación (García, 2021).

Las irregularidades en los procesos de compras públicas en Ecuador serán objeto de auditoría durante estos próximos meses. Aunque se rescata la firma del Compromiso Anticorrupción por parte de la SERCOP y otras entidades gubernamentales, como un primer paso para subsanar los errores en compras públicas, existe una clara evidencia que se requiere de mejores mecanismos de control a lo interno de la institución para garantizar que no existan vulneraciones en estos procesos cuando rija un estado de excepción o emergencia.

4. ÓRGANOS DE CONTROL

Con respecto al papel que han jugado los órganos de control durante la emergencia sanitaria, se observó que la Asamblea Nacional en Ecuador, solicitó información a varias entidades de gobierno, resultando en la comparecencia de 15 autoridades, entre ellos ministros y secretarios de Estado, desde el inicio de la pandemia hasta mayo de 2020. Esto con el fin de solventar dudas del legislativo sobre la emergencia sanitaria, así como para explicar la propuesta económica de la ley humanitaria (Morales et al., 2020).

En mayo de 2020, el ejecutivo envía a la Asamblea para su aprobación la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del Covid-19, calificada de urgente en materia económica, aprobada con 74 votos en el Pleno. Esta ley contempló aspectos como la reactivación productiva, la generación de empleo y la garantía del bienestar social. (Asamblea Nacional, 2020).

Por otro lado, entre el 20 de marzo y el 20 de abril de 2021, la Defensoría del Pueblo del Ecuador recibió 1204 alertas de vulneraciones de los derechos humanos principalmente relacionados a la salud. Más de 200 alertas se dan sobre la vulneración de derechos de consumidores y usuarios, generalmente enfocadas a abusos por parte de entidades bancarias y financieras. Así también, la Defensoría del Pueblo recibió más de 200 alertas sobre denuncias de personas desalojadas de sus viviendas debido a retrasos en los pagos de alquiler, y más de 200 denuncias de familias nacionales y en condición de movilidad humana que no poseen recursos económicos para alimentación. (Colectivo Pro Derechos Humanos, 2020).

Como resultado, la Defensoría del Pueblo fue la institución de mayor recepción de denuncias para la ciudadanía durante la pandemia. Así también, existieron varios pronunciamientos e inclusive un dictamen en mayo 2020, desde la institución incitando al COE Nacional (Centro de Operaciones de Emergencia Nacional) a modificar los datos publicados en relación a personas infectadas, recuperadas y casos sospechosos de COVID-19 en el portal institucional del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias www.gestionderiesgos.gob.ec, y de la página www.coronavirusecuador.com, acatando en forma obligatoria lineamientos y recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, para garantizar transparencia y la promulgación de datos veraces. (Observatorio de Datos Abiertos y Transparencia Ecuador, 2020).

Por otro lado, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), que tiene como objetivo ser un órgano promotor de derechos y participación ciudadana destaca que para el año 2020, atendió 1.567 denuncias de presuntos actos de corrupción y 321 pedidos de acceso a la información. Además, realizó 254 orientaciones jurídicas a ciudadanos, 164 impulsos judiciales, 3 seguimientos a actos administrativos y 5 demandas de acceso a la información pública. Así también en tiempo de pandemia, el CPCCS resolvió conformar 108 Veedurías Ciudadanas, 15 Observatorios y 2 Comités de Usuarios de Servicios Públicos, en los que participaron 1.260 personas. 23 de las 108 veedurías corresponden a la gestión del sistema sanitario durante la pandemia. (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2021). Se considera, sin embargo, importante que se reporte la incidencia en la problemática como resultado de la activación de estos mecanismos de control social.

La Corte Constitucional del Ecuador, durante la pandemia, funge como órgano supremo para dictaminar la validez y legitimidad de las medidas adoptadas para hacer frente a la emergencia sanitaria por COVID-19. En este caso, emitió un dictamen que justificó la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas de suspensión del derecho a la libre movilidad, y a la libertad de asociación y reunión, contenidas en los decretos de estado de excepción por parte del ejecutivo (La crisis ocasionada por el Covid-19 y sus implicaciones legales, en el Ecuador, 2020). De esta forma, la Corte Constitucional ecuatoriana, ejerció el control no solamente formal, sino de fondo, de las actuaciones de los poderes públicos durante el período de excepcionalidad. Esto solicitando información principalmente a la Presidencia de la República, al COE nacional y al Consejo de la Judicatura. Esto con el fin de que inclusive en estados de excepción o emergencia se puedan garantizar los derechos de las y los ciudadanos ecuatorianos (Corte Constitucional del Ecuador, 2020).

Por último, desde el 17 de marzo de 2020, la Contraloría General del Estado⁹ ha emitido 275 órdenes de trabajo, para iniciar igual número de exámenes especiales a los procesos de contratación efectuados, en distintas entidades públicas a nivel nacional, para enfrentar la emergencia sanitaria. Hasta agosto de 2021, 268 informes generales de auditoría gubernamental se han aprobado y remitido a la Fiscalía General del Estado, de los cuales 128 informes muestran indicios de responsabilidad penal, que recogen hechos que podrían configurar posibles actuaciones dolosas en la administración de los bienes y recursos públicos (*Gestión de control durante la emergencia sanitaria COVID-19, s. f.*).

Los principales casos de corrupción durante la pandemia estuvieron relacionados a la compra de insumos para enfrentar la crisis sanitaria por COVID 19. Entre estas destacamos la compra de fundas de cadáveres por el Hospital General del Guasmo Sur en Guayaquil, con sobreprecio. Una investigación realizada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, CPCCS, determinó indicios de responsabilidad penal por presunto delito de peculado en tres contrataciones con posibles sobreprecios. En este caso, como referencia, una bolsa de cadáver tiene como costo 22,30 dólares y el Hospital General Guasmo Sur, compró 864 bolsas en 3 diferentes contratos en los cuales los precios unitarios fueron de \$145,26, \$131,20 y \$140 dólares respectivamente. Los sobreprecios sobrepasan el 400% del valor unitario referencial en todos los casos. Adicionalmente, en el proceso no se realizó un análisis transparente de las ofertas y un estudio de mercado como parte del proceso de adquisición, que puede presumir acuerdos colusorios. Este proceso tampoco fue publicado en el Sistema Oficial de Contratación del Estado –SOCE, con la documentación relevante al mismo (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2020).

Otro caso a resaltar fue la adquisición de mascarillas e insumos médicos por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS. En abril de 2020, la Contraloría General del Estado determinó indicios de responsabilidad penal en este caso. Según la CGE existe evidencia de irregularidades en el proceso de adquisición de mascarillas, pantallas faciales, guantes y otros equipos de protección, lo que derivó en un desabastecimiento de material de protección para hacer frente a la crisis sanitaria a nivel nacional en todas las unidades del IESS.

Otra irregularidad identificada en este caso, fue que la compañía a la cual se le adjudicó el contrato tiene como principal actividad la venta de bebidas y alimentos, mientras que existen más de 10000 proveedores calificados como comercializadores de insumos y equipos médicos, en el servicio de contratación pública. La principal irregularidad fue el sobreprecio pagado por estos insumos, los cuales ascienden a un 400% en mascarillas N95, 100% en mascarillas quirúrgicas, 253% en guantes de látex medianos y 81% en guantes de látex grandes (Romero, 2020).

Las instituciones y órganos de control, tales como la Contraloría General del Estado, Defensoría del Pueblo, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como el cuerpo legislativo, en este caso la Asamblea, fungieron como veedores y fiscalizadores

⁹ <https://www.contraloria.gob.ec/>

de posibles actos arbitrarios durante la emergencia sanitaria. Meses después del inicio de la pandemia, con revisiones de documentos y procesos, se evidenció que existió mal uso de recursos públicos, así como actos de corrupción en torno a las compras públicas en varios niveles de gobierno. Estas entidades fiscalizadoras pudieron actuar de forma imparcial en la mayoría de casos, sin embargo, el ejercicio de control estuvo limitado al acceso a la información pública y a las dificultades para auditar ciertos procesos. Sin embargo, los casos de corrupción seguirán siendo objetivo de estudio posterior al primer año de pandemia.

5. RESTRICCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES.

Las principales restricciones durante el estado de excepción incluyeron, pero no se limitan a: restricción de circulación peatonal y vehicular en vías públicas, suspensión de actividades comerciales, en restaurantes y cafeterías, y suspensión de clases a nivel nacional (Presidencia de la República, 2020).

Las posibles afectaciones a derechos durante este periodo, se vieron ligadas al derecho a libre asociación, a consecuencia de evitar aglomeraciones. Así también se puede concluir que el cambio de modalidad de tele educación y trabajo, vulnera los derechos a la educación de quienes no contaban con aparatos tecnológicos para acceder a estos. Debido a que los lineamientos y procedimientos legales durante este tiempo no tenían precedentes, hubo el cometimiento de abusos por parte de empleadores al no respetar horarios de trabajo y exigir que los trabajadores adquieran aparatos tecnológicos para seguir con sus labores desde casa (Presidencia de la República, 2020).

Esto también se evidencia por el número de alertas recibidas por la Defensoría del Pueblo (369 alertas) en referencia a situaciones que vulneran el derecho al trabajo, como: denuncias de inadecuadas condiciones de seguridad y salud, falta de pago de las remuneraciones, despidos intempestivos, falta de pago de liquidaciones de haberes, así como situaciones de intimidación de las empresas hacia los trabajadores. En un informe del 27 de abril de 2020, el colectivo PRODH Ecuador, señala algunos campos en los que existe preocupación en torno a la violación de derechos humanos. Este informe menciona que el 25 de marzo, la Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos expresó su abierta preocupación respecto a las debilidades del Estado ecuatoriano en cumplir las obligaciones básicas durante este periodo (Colectivo Pro Derechos Humanos, 2020).

El acceso a la información ha sido otro derecho que se ha visto vulnerado durante el tiempo de emergencia sanitaria. Durante el gobierno de Lenin Moreno, la información con respecto a los contagios, muertes y capacidad sanitaria por COVID-19 se entregaba a la ciudadanía por medio de infografías, sin acceso a una base de datos. No se podía encontrar un lugar en donde poder filtrar esta información para revisar por locación geográfica o grupo etarios.

Aunque existen herramientas como el Sistema Nacional de Información o el Portal de datos abiertos del gobierno, que se encargaría de registrar estadísticas de todas las instituciones,

no se actualiza constantemente. Esto obliga a solicitar la información por medio de un proceso burocrático que, con la llegada de la pandemia, únicamente se hizo más confuso, demorado e ineficiente. También, se recopilaron alertas por la falta de información pública veraz, un inadecuado manejo en el protocolo de cadáveres intrahospitalarios, falta de etiquetado y pérdida de los cuerpos de las víctimas. (Primicias, 2021).

El estado de excepción que rigió al país durante los primeros seis meses de la pandemia dio paso a que legalmente se puedan obviar ciertos pasos al momento de tomar decisiones y ejecutar acciones para la adquisición de bienes y servicios para enfrentar la crisis sanitaria. Así también, el estado de excepción tuvo varias repercusiones en cuanto al goce y ejercicio de derechos, tales como el derecho a la salud, educación, una vida libre de violencia y de libertad de prensa y acceso a la información.

6. CONCLUSIONES

Los retos durante la emergencia sanitaria en Ecuador trascendieron el ámbito de salud, evidenciando una falta de institucionalidad y vacíos en la gestión pública. Por un lado, la corrupción se evidenció principalmente en un manejo inadecuado de recursos públicos, procesos de contratación y compra de bienes con sobrepuestos, irregularidades al momento de realizar contrataciones, entre otros. Por otro lado, se observaron buenas prácticas relacionadas al proceso de vacunación a partir de la implementación de herramientas de transparencia de información con datos estadísticos de la población vacunada.

Cabe recalcar que los procesos de compras públicas en Ecuador, si bien cuentan con herramientas que han facilitado el acceso a información, siguen siendo falibles, especialmente en tiempos de emergencia, evidenciado por el porcentaje de procesos que no han sido regularizados una vez concluido. Es por ello que es necesario idear nuevas formas para afrontar situaciones de emergencia sin comprometer el cumplimiento de procesos en contrataciones públicas, priorizando la transparencia y la lucha anticorrupción. La principal recomendación para el Servicio Nacional de Compras Públicas es promulgar normativas y políticas que puedan regular de mejor manera los procesos de contratación durante estados de excepción o emergencias. Así también, se deben establecer mecanismos dentro de los procesos actuales de contratación que aseguren que los mismos sean transparentes.

Es importante fortalecer a las instituciones que funcionan como veedores y fiscalizadores. Estas entidades deben priorizar la incidencia de sus acciones de control, no limitándose únicamente a levantar avisos, informes o exámenes especiales. Los entes de control tienen como responsabilidad procurar que existan resultados concretos en cuanto a actos de corrupción evidenciados durante la emergencia sanitaria, tales como glosas, destituciones de funcionarios, y todos los otros métodos de reparación que se encuentren descritos en normativas y leyes. Como principal recomendación para los órganos de control se considera que deba existir un proceso de seguimiento con acciones legales, apoyadas por entidades como la Fiscalía General del Estado para subsanar y generar *accountability* en casos que se detectan irregularidades o corrupción.

Por último, los estados de excepción y declaraciones de emergencia en Ecuador, aunque considerados legítimos desde un punto de vista constitucional, deben procurar que la restricción de un derecho, no repercuta en la vulneración de otros, y en caso que esto suceda, contar con mecanismos para mitigar sus efectos adversos. Para órganos como la Corte Constitucional y la Asamblea Nacional se recomienda revisar los decretos de estado de excepción, para incluir elementos que puedan apoyar la provisión de derechos para grupos vulnerables y que puedan ser afectados por la restricción de ciertas libertades.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional. (2020, 15 mayo). *Asamblea Nacional aprueba proyecto de Ley de Apoyo Humanitario* [Comunicado de prensa]. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/66654-asamblea-nacional-aprueba-proyecto-de-ley-de-apoyo>

Colectivo Pro Derechos Humanos. (2020, abril). *COVID-19 y la violación a los derechos humanos en Ecuador*. <https://www.prodh.org/2020/04/27/covid19-violacion-derechos/>

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2020, 13 mayo). *Más del 500% de sobreprecio en adquisición de bolsas para cadáveres, detecta investigación del Consejo de Participación Ciudadana* [Comunicado de prensa]. <https://www.cpccs.gob.ec/2020/05/mas-del-500-de-sobreprecio-en-adquisicion-de-bolsas-para-cadaveres-detecta-investigacion-del-consejo-de-participacion-ciudadana/>

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2021, 7 mayo). *CPCCS presenta su informe de Rendición de Cuentas 2020 a la ciudadanía* [Comunicado de prensa]. <https://www.cpccs.gob.ec/2021/05/cpccs-presenta-su-informe-de-rendicion-de-cuentas-2020-a-la-ciudadania/>

Corte Constitucional del Ecuador. (2020, 2 abril). *La Corte Constitucional del Ecuador, ante la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID-19* [Comunicado de prensa]. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/index.php/boletines-de-prensa/item/501-la-corte-constitucional-del-ecuador,-ante-la-tesis-sanitaria-ocasionada-por-la-pandemia-del-covid-19.html>

Coronel & Pérez Abogados. (2020, 23 abril). *La crisis ocasionada por el Covid-19 y sus implicaciones legales, en el Ecuador*. <https://www.coronelyperez.com/2020/04/23/la-tesis-ocasionada-por-el-covid-19-y-sus-implicaciones-legales-en-el-ecuador/>

García, A. (2021, 30 agosto). El Sercop quiere activar el subsistema nacional de control para las compras públicas. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/sercop-subsistema-control-compras-publicas-corrupcion.html>

Gestión de control durante la emergencia sanitaria COVID-19. (s. f.). Contraloría General del Estado Ecuador. Recuperado 4 de octubre de 2021, de <https://www.contraloria.gob.ec/EmergenciaSanitaria/Covid19>

Hajjar, S. (2021, 23 septiembre). Solo un 6 % de las compras públicas hechas en la emergencia por el COVID-19 no reportó irregularidades. *El Universo*. <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/solo-un-6-de-las-compras-publicas-hechas-en-la-emergencia-por-el-covid-19-no-reporto-irregularidades-nota/>

Latin America Public Opinion Project. (2019). Barómetro de las Américas.

Ministerio de Salud Pública. (s. f.). *Cronograma semanal y preguntas ciudadanas Plan de Vacunación 9/100 COVID-19 – Ministerio de Salud Pública* [Comunicado de prensa]. <https://www.salud.gob.ec/cronograma-semanal-y-preguntas-ciudadanas-plan-de-vacunacion-covid-19/>

Morales, J. P., Esquer, C. F., de la Sierra, S., & Pérez-Liñán, A. (2020, 8 mayo). *Los controles al Gobierno ecuatoriano en tiempos de pandemia*. Agenda Pública. <https://agendapublica.es/los-controles-al-gobierno-ecuatoriano-en-tiempos-de-pandemia/>

Observatorio de Datos Abiertos y Transparencia Ecuador. (2020, 7 mayo). *Defensoría del Pueblo emite dictamen sobre publicación de datos de pandemia en Ecuador – Datos Abiertos y Transparencia* [Comunicado de prensa]. <https://datosabiertos.ec/defensoria-del-pueblo-emite-dictamen-sobre-publicacion-de-datos-de-pandemia-en-ecuador/>

Presidencia de la República. (2020, marzo). *Decreto 1017*. Registro Oficial. https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2020-03/RO-SU-163_17-3-2020.pdf

Primicias. (2021, 1 junio). *Transparencia, el reto del Gobierno para recuperar la confianza. Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/retos-guillermo-lasso-materia-transparencia/>

Romero, D. (2020, 8 abril). *Contraloría dice que hay indicios de responsabilidad penal en contratación de mascarillas del IESS*. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/contraloria-responsabilidad-penal-mascarillas-iess.html>

Servicio Nacional de Contratación Pública (2020) Portal de Datos Abiertos. https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/datos_abiertos/

Sierra, A. (2020, 12 octubre). *Contratación pública en Ecuador en época de pandemia – Nos obligaron a reinventarnos*. Observatorio de Contratación Pública. <http://www.obcp.es/opiniones/contratacion-publica-en-ecuador-en-epoca-de-pandemia-nos-obligaron-reinventarnos>

Transparencia Internacional. (2020). *Índice de Percepción de la Corrupción*.



EL SALVADOR

MARJORIE CHORRO DE TRIGUEROS*

* Marjorie Chorro de Trigueros, directora del Departamento de Estudios Legales de FUSADES, correo electrónico: mtrigueros@fusades.org

1. CONTEXTO NACIONAL

El actual contexto político en El Salvador se caracteriza por el dismantelamiento de la democracia, del Estado de derecho, la falta de transparencia y rendición de cuentas, y la reducción del espacio cívico por medio de ataques a la libertad de expresión y al derecho de asociación. Existe un grave debilitamiento de los frenos y contrapesos, especialmente por la sustitución inconstitucional de todos los magistrados de la Sala de lo Constitucional, del fiscal general de la república y de aproximadamente un tercio de los jueces del país. Esto impide un control jurisdiccional imparcial de los actos del Gobierno actual.

A lo anterior se agrega la autorización que la Sala de lo Constitucional impuesta por el partido de Gobierno dio al presidente de la república para reelegirse, pese a que múltiples disposiciones constitucionales lo prohíben; y un proyecto de reescritura de la Constitución, promovido por el Órgano Ejecutivo, quien ha violado sistemáticamente la Constitución, sin que se conozcan los objetivos de esta reforma y sin un proceso participativo serio de consulta. También son preocupantes algunas declaraciones del presidente de la república en relación con duplicar el personal militar de la Fuerza Armada para apoyar en la seguridad pública, cuando por mandato constitucional se encarga de la defensa de la soberanía nacional y de la integridad del territorio, y no de la seguridad pública, función que compete a la Policía Nacional Civil (FUSADES, Informe de Coyuntura Legal e Institucional, primer semestre 2021, 2021).

Por otro lado, en cuanto a la evolución de la pandemia por COVID-19, en El Salvador se reportaban, en octubre de 2021¹, 3,604 fallecidos, 14,838 casos activos y 15,899 sospechosos (Gobierno de El Salvador, 2021). Por medio de una nota de prensa, se tuvo conocimiento de que, según los datos aportados por el MINSAL, el mes de octubre ha sido el más letal respecto a fallecimientos por COVID-19, ya que al 23 de octubre se habían registrado 319 decesos, la cual hasta esa fecha había sido la cifra máxima de muertes reportadas durante la pandemia (Cea, 2021)

En materia específica de lucha contra la corrupción, el Gobierno expulsó a la Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador (CICIES), ente creado por él mismo en 2019, por medio de un Acuerdo Marco con la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA), y que constituía su principal campaña en temas de lucha contra la corrupción (FUSADES, Informe de Coyuntura Legal e Institucional, primer semestre 2021, 2021).

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción, de Transparencia Internacional, El Salvador obtuvo un puntaje de 36/100. Esto lo ubica en el puesto número 104 de 180 países evaluados. A pesar de ocupar el segundo lugar en Centroamérica, solo por debajo de Costa Rica (57/100 y posición 42 de 180), existe una tendencia de estancamiento, tal como se refleja en la figura 1. Un aspecto al que hace alusión el informe consiste en los

¹ Datos actualizados hasta el 28 de octubre de 2021, a las 7:30 a.m., de acuerdo con el sitio web oficial de COVID-19: <https://covid19.gob.sv/>

casos de corrupción e irregularidades vinculadas con contrataciones en la pandemia, y lo relaciona con “una concentración alarmante de poder en el poder ejecutivo [...]” (Transparencia Internacional, 2021).

En cuanto a la transparencia, se ha denunciado opacidad en las compras públicas relacionadas con la pandemia por COVID-19 y se ha debilitado el derecho de acceso a la información pública, así:

- En marzo de 2020, mediante una reforma a un decreto de estado de emergencia nacional, se suspendieron los plazos y celebración de audiencias del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP).
- Varias instituciones públicas han recurrido a la práctica de declarar reservada información cuya divulgación debe ser proactiva y ha habido cuestionamientos sobre la veracidad de los datos oficiales sobre la pandemia (FUSADES, Informe de Coyuntura Legal e Institucional, primer semestre de 2020, 2020) (Benítez & Olivares, 2021). Esto es contrario a lo establecido por la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, de la OEA.
- En varios casos, la estabilidad laboral de los oficiales de información y de los empleados de las Unidades de Acceso a la Información Pública (UAIP) no ha sido respetada (Radio Cadena YSKL, 2021).
- El IAIP, ente que debería ser el garante del derecho de acceso a la información, ha emitido resoluciones que significan serios retrocesos en la posibilidad de materializar este derecho (Grupo Promotor LAIP, 2020), lo cual es consecuencia de la politización de esta entidad.
- Se presentó una iniciativa de reforma a la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), que debilita el derecho de acceso a la información, aunque no ha sido aprobada.
- La Asamblea Legislativa ha aprobado nuevas normativas que favorecen la opacidad y abren los espacios a la corrupción, como la “Ley para el Uso de Productos para Tratamientos Médicos en Situaciones Excepcionales de Salud Pública ocasionados por la Pandemia de COVID-19” (FUSADES, Informe de Coyuntura Legal e Institucional, primer semestre 2021, 2021).

En cuanto a democracia y derechos fundamentales, en el marco de la pandemia por COVID-19 han ocurrido graves vulneraciones a los derechos fundamentales, entre ellos los de libertad de circulación, de expresión, de prensa y de asociación. Adicionalmente, la concentración de poderes y la falta de un adecuado sistema de frenos y contrapesos ha debilitado el funcionamiento de las instituciones democráticas.

Con respecto a la situación macroeconómica del país, el Producto Interno Bruto había crecido 2.5% promedio anual durante 2010 - 2019. Sin embargo, en 2020 se tuvo una caída del -7.9% debido a la pandemia. Por su parte, la inflación, medida por la variación

del Índice de Precios al Consumidor, se había mantenido en rango negativo desde agosto de 2019, llegando a su punto más bajo en abril de 2020 (-1.05%). A partir de entonces aumentó, pero se mantuvo negativa, aunque cercana a 0%, hasta diciembre de 2020; sin embargo, en el transcurso de 2021 se aceleró la trayectoria ascendente, llegando a 2.79% en abril, la cifra más alta desde 2012 (FUSADES, Informe de Coyuntura Económica a mayo de 2021, 2021); para septiembre de 2021, la inflación había ascendido a 5%.

2. TRANSPARENCIA EN GENERAL Y EN EL PROCESO DE VACUNACIÓN

En El Salvador se ha informado acerca de las fases y periodos de vacunación, así como sobre los criterios de priorización de beneficiarios de la vacunación²; no obstante, no se tiene conocimiento de documentos que brinden sustento a los criterios establecidos.

El listado de la población vacunada está disponible en el sitio web oficial, desagregada por primera, segunda y tercera dosis, así como datos totales (Gobierno de El Salvador, 2021). Además, se creó un sitio web para agendar citas para la vacunación: <https://vacunacioncovid19.gob.sv/>

Sin embargo, el proceso de adquisición de vacunas contra COVID-19 no ha sido transparente. El Ministerio de Salud declaró reservado el Plan Nacional de Salud, el Plan Nacional de Despliegue de Vacunación contra el SARS-COV-2, el registro de cabinas destinadas a la vacunación y los procesos de adquisición de las vacunas (Ministerio de Salud, 2021). Además, no se autorizó la distribución y aplicación de vacunas por parte del sector privado de salud (Asociación Salvadoreña de Industriales, 2021).

Por otro lado, en mayo de 2021, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley para el Uso de Productos para Tratamientos Médicos en Situaciones Excepcionales de Salud Pública ocasionadas por la Pandemia de COVID-19. Lo preocupante es que sus disposiciones abren espacios a posibles casos de corrupción y evitan sanciones de actos pasados que pudieran haber cometido entes públicos relacionados con irregularidades en las compras públicas durante la pandemia, limitando el acceso a la justicia para las personas que puedan resultar afectadas, tanto por un acto de corrupción como por un posible daño sufrido a raíz de algún tratamiento médico (FUSADES, Informe de Coyuntura Legal e Institucional, primer semestre 2021, 2021). Además, excluyen la aplicación de los principios de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), así como los de transparencia y publicidad, situación que puede favorecer la opacidad. El 20 de octubre de 2021, la Asamblea Legislativa aprobó reformas a la referida ley, por medio de las cuales se establece que la inmunidad no sería aplicable a casos de corrupción derivados de la pandemia. Al cierre de este capítulo todavía no estaban vigentes dichas reformas.³

² Los primeros grupos en ser vacunados fueron los siguientes: personal de salud, Fuerza Armada, Policía Nacional Civil y personal docente y administrativo del sector de educación. Además se priorizó la vacunación de acuerdo con los grupos etarios, iniciando con los mayores de 80 años. Hasta el 20 de octubre de 2021 la vacunación estaba habilitada para mayores de 6 años y también para extranjeros.

³ Al 22 de octubre de 2021 las reformas todavía no habían sido publicadas en el Diario Oficial y, por lo tanto, aún no se encontraban vigentes.

3. COMPRAS PÚBLICAS Y GASTO PÚBLICO

El “Índice de transparencia en compras del Estado durante la emergencia COVID-19”, elaborado por el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS), de INCAE Business School, en 2020, midió el nivel de transparencia de los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras durante la emergencia sanitaria por COVID-19 en cuanto a la ejecución de programas para su combate y la gestión de las compras públicas (en una escala de 0 a 1, donde 0 significa menor nivel de transparencia y 1 mayor nivel). El Salvador fue el país con el puntaje global más bajo (0.42/1), mientras que Guatemala obtuvo 0.69/1 y Honduras 0.58/1. Esto representa bajos niveles de transparencia durante la pandemia (Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible de INCAE Business School, 2020).

Si bien existe la necesidad de efectuar compras ágiles y eficientes, los gobiernos deben garantizar principios tales como la transparencia y la publicidad. No obstante ello, es preocupante que en El Salvador no se apliquen las disposiciones de la LACAP, las cuales habilitan la posibilidad de realizar compras directas, respetando dichos principios. Por el contrario, se está aplicando la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (Ley FOPROMID), que no contempla la obligación de acatar estos principios (FUSADES, Informe de Coyuntura Legal e Institucional segundo semestre 2020, 2021). Al no existir transparencia y control de los fondos públicos, esto podría dar lugar a una mala administración de recursos, a no publicar la información completa en el sitio oficial de compras públicas, a adquirir productos que no sean de la calidad requerida o que los contratos se adjudiquen a familiares o socios de algunos funcionarios. Esto, en consecuencia, puede favorecer el cometimiento de actos de corrupción.

Como se señaló previamente, la Asamblea Legislativa aprobó la “Ley para el Uso de Productos para Tratamientos Médicos en Situaciones Excepcionales de Salud Pública ocasionadas por la Pandemia COVID-19”, que contiene disposiciones que excluyen la aplicación de los principios de la LACAP y puede llegar a favorecer posibles actos de corrupción (Asamblea Legislativa, 2021), la cual ya se ha mencionado antes en este informe.

Por otro lado, la CICIES envió una serie de avisos a la Fiscalía General de la República (FGR) acerca de irregularidades en compras públicas realizadas en el marco de la pandemia por COVID-19. Durante el desarrollo de las investigaciones, el personal designado de la FGR denunció que sufrió acoso por parte de la Policía Nacional Civil, al momento de efectuar sus funciones en el Ministerio de Salud (Jornán, 2020). Tras el cambio de fiscal general, no se conoce el estado de las investigaciones. Debido al cierre de la CICIES, la Organización de los Estados Americanos (OEA) emitió un pronunciamiento, por medio del cual expresó las razones por las cuales se hacía imposible la continuación de las labores encomendadas (Organización de los Estados Americanos, 2021).

Finalmente, por medio de una investigación periodística se tuvo conocimiento de irregularidades en el programa de entrega de alimentos durante la pandemia. Concretamente, se informó que el viceministro de justicia y seguridad pública vendió parte de dichos productos que debían ser entregados a la población afectada. Lo preocupante es que el equipo de fiscales que investigaba ese caso fue desmantelado por el actual fiscal impuesto inconstitucionalmente por la Asamblea legislativa afín al Gobierno (Lemus, 2021).

4. ÓRGANOS DE CONTROL: LEGISLATIVO, JUDICIAL Y CONTRALORÍAS, DEFENSORÍAS DEL PUEBLO

En El Salvador, la Corte de Cuentas de la República es el ente encargado de la fiscalización del Estado, es decir, verifica que las instituciones usen correctamente los fondos y recursos públicos. Durante la pandemia, la Corte ha realizado exámenes especiales a proyectos y obras destinadas a afrontar los efectos de la crisis sanitaria en la población. Por medio de esos exámenes se determinaron irregularidades en la gestión de algunas instituciones, así como la resistencia a entregar toda la información necesaria para que la Corte pueda ejercer de manera efectiva su trabajo.

Otro ente de control es el IAIP, cuyo rol de órgano garante del acceso a la información pública se ha debilitado debido a su cooptación por parte del Órgano Ejecutivo. Esto ha ocasionado retrocesos que se manifestaron en su poca efectividad en el fomento de una política de transparencia y de rendición de cuentas durante la pandemia (FUSADES, Informe de Coyuntura Legal e Institucional segundo semestre 2020, 2021).

Por otra parte, la Asamblea Legislativa correspondiente al periodo 2018-2021, creó en 2020 el Comité de Seguimiento y Veeduría Ciudadana del Fondo de Emergencia, Recuperación y Reconstrucción Económica, para ejercer contraloría de la gestión de las instituciones en el manejo de los fondos públicos (Escobar, 2020). El Comité presentó una serie de informes de monitoreo y propuestas de recomendaciones.

Como se mencionó al inicio de este informe, actualmente no es posible el control jurisdiccional imparcial sobre actos del Gobierno, ya que este controla los tres poderes del Estado y otras instituciones de rango constitucional como la Fiscalía General de la República. El 1 de mayo de 2021, la Asamblea Legislativa 2021-2024, que en esa fecha celebraba su primera sesión, destituyó de manera inconstitucional a los magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y al fiscal general de la república. No se siguió el debido proceso ni se plasmaron causas legales o la ocurrencia de ellas. Inmediatamente se nombró sin seguir ningún proceso a nuevos funcionarios que ocupan actualmente los cargos y que son afines al partido oficial del Gobierno (FUSADES, Informe de Coyuntura Legal e Institucional, primer semestre 2021, 2021). En septiembre de 2021, la Sala de lo Constitucional impuesta inconstitucionalmente emitió una resolución por medio de la cual habilita una posible reelección presidencial, situación que contraviene la Constitución salvadoreña (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2021).

Sumado a lo anterior, la Asamblea Legislativa aprobó a finales de agosto reformas a la Ley de la Carrera Judicial y a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, lo que afecta gravemente la estabilidad laboral de miembros de la carrera judicial y de la carrera fiscal, así como la independencia del Órgano Judicial y de la Fiscalía (Fundación para el Debido Proceso, 2021), pues saca de la carrera a los funcionarios mayores de 60 años o con más de 30 años de carrera, abriendo un gran número de plazas para ser llenadas por funcionarios leales al Gobierno.

5. RESTRICCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

En marzo de 2020, el presidente de la república anunció una serie de medidas para el combate de la pandemia por COVID-19. Estas se contemplaron en múltiples documentos normativos, como decretos legislativos y ejecutivos transitorios, normas técnicas, etc., que cambiaban casi a diario y que ocasionaron graves casos de inseguridad jurídica, pues dificultaban a los ciudadanos exigir sus derechos, y a las autoridades aplicar las normas. Entre estas medidas hubo limitaciones y suspensiones a derechos fundamentales como la libertad de reunión, de domicilio, de circulación, de trabajo, libre empresa, y de ingreso de salvadoreños a su propio país, pues el cierre del aeropuerto para vuelos comerciales impidió que los salvadoreños que se encontraban en el extranjero y requerían viajar por vía aérea pudieran retornar al país (FUSADES, Informe de Coyuntura Legal e Institucional, primer semestre de 2020, 2020).

Existieron cuarentenas obligatorias que implicaban la suspensión de derechos fundamentales básicos, y en la práctica, verdaderos regímenes de excepción, decretados por el Ministerio de Salud y no por la Asamblea Legislativa, como ordena la Constitución. Aunque no se establecieron penas por incumplirlas, se privó de libertad sin base legal a más de 2,424 personas por periodos incluso mayores a 40 días, alegando que eran retenciones con fines sanitarios, cuando en realidad eran penas de facto por romper la cuarentena (Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, 2020). Además, los centros de contención inicialmente no cumplían con las medidas de salubridad necesarias y hubo uso excesivo de las fuerzas de seguridad, entre otras vulneraciones (Amnistía Internacional España, s.f.).

También se denunciaron intervenciones en la propiedad y en la libertad económica, así como autorizaciones para el allanamiento de morada por medio de decretos ejecutivos; vulneraciones a la integridad física de las personas; ataques al sector de periodistas e impedimento para dar cobertura a algunas conferencias de prensa, entre otros (FUSADES, Informe de Coyuntura Legal e Institucional, primer semestre de 2020, 2020). En definitiva, ha habido serios ataques a la libertad de expresión y de prensa, junto con amenazas y hostigamiento a los medios críticos (Swissinfo.ch, 2021), así como reducción del espacio cívico y vulneraciones al derecho de asociación, situaciones que han sido denunciadas por miembros de la sociedad civil ante la comunidad internacional (Fundación DTJ, 2021). No obstante, se destaca la labor realizada por periodistas críticos e independientes, organizaciones de la sociedad civil y defensores de derechos humanos, que se han pronunciado constantemente frente a las vulneraciones a derechos fundamentales, el debilitamiento de la democracia y la reducción de los espacios cívicos.

6. CONCLUSIONES

El Salvador se enfrenta a un contexto político caracterizado por el debilitamiento de la democracia, de las instituciones de control y de la transparencia. El panorama en el marco de la pandemia por COVID-19 ha sido de opacidad, de falta de rendición de cuentas y de vulneración de derechos fundamentales; claramente existe un deterioro acelerado del Estado de derecho. El acceso a la información pública y a la libertad de expresión han sido gravemente afectados. Las decisiones adoptadas por el Gobierno están desmantelando las instituciones democráticas y abren paso a posibles actos de corrupción.

Por lo anterior, FUSADES propone:

Primero, que el Gobierno restablezca la institucionalidad del país y se garantice la separación de poderes, las libertades y derechos fundamentales de las personas, la transparencia y los espacios cívicos para expresar las ideas, y fortalecer el combate a la corrupción, así como una sociedad civil articulada y activa en su rol de auditor social.

Segundo, que se fortalezcan las instituciones de control del Estado, para que puedan realizar sus auditorías y se logre que los funcionarios públicos rindan cuentas sobre el manejo de fondos públicos durante la pandemia, a efecto de recuperar los espacios de democracia y sometimiento a la Ley.

Tercero, que se transparente todo el proceso de compras públicas, incluyendo a los proveedores que han reportado mayor cumplimiento de sus obligaciones, a efecto de garantizar que los fondos públicos han sido eficientemente utilizados en favor del interés general.

BIBLIOGRAFÍA

Amnistía Internacional España. (s.f.). El Salvador. Obtenido de Amnistía Internacional España: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/pais/show/el-salvador/>

Asamblea Legislativa. (Mayo de 2021). Ley para el uso de productos para tratamientos médicos en situaciones excepcionales de salud pública ocasionadas por la pandemia COVID-19. Obtenido de Centro de Documentación Judicial: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=2&data=DocumentosBoveda%2FD%2F2%2F2020-2029%2F2021%2F05%2FE6B72.PDF&number=945010&fecha=10/05/2021&numero=LEY=PARA=EL=USO=DE=PRODUCTOS=PARA=TRATAMIENTOS=MEDICOS=EN=SITUACIONES=EXCEPCIONALES=DE=SAL>

Asociación Salvadoreña de Industriales. (12 de Abril de 2021). Infectólogos urgen incluir al sector privado en la vacunación. Obtenido de Asociación Salvadoreña de Industriales: <https://industriaelsalvador.com/2021/04/12/infectologos-urgen-incluir-al-sector-privado-en-la-vacunacion/>

Benítez, B., & Olivares, G. (1 de Junio de 2021). ¿Qué información oculta el gobierno Bukele? Obtenido de Revista Gato Encerrado: <https://gatoencerrado.news/2021/06/01/que-informacion-oculta-el-gobierno-bukele/>

Cea, M. (25 de octubre de 2021). Octubre se convierte en el mes con más muertes de la pandemia. Obtenido de La Prensa Gráfica: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Octubre-se-convierte-en-el-mes-con-mas-muertes-de-la-pandemia-20211024-0043.html>

Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible de INCAE Business School. (Diciembre de 2020). Índice de transparencia en compras del Estado durante la emergencia COVID-19. Obtenido de Consorcio por la Transparencia y Lucha contra la Corrupción: <https://www.facebook.com/ESConsortio/videos/404892690629992>

Escobar, M. (22 de Junio de 2020). Crean Comité de Seguimiento y Veeduría Ciudadana del Fondo de Emergencia, Recuperación Económica de \$2 mil millones. Obtenido de Asamblea Legislativa: <https://www.asamblea.gob.sv/node/10353>

Fundación DTJ (17 de Septiembre de 2021). Carta abierta a la comunidad internacional. Obtenido de Fundación DTJ, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", et. al: <https://twitter.com/FundacionDTJ/status/1438942736011472898>

Fundación para el Debido Proceso. (8 de Septiembre de 2021). Reformas a la Ley de la Carrera Judicial y Ley Orgánica de la FGR obstaculizan la persecución de crímenes de la guerra civil. Obtenido de Fundación para el Debido Proceso: <http://www.dplf.org/es/news/reformas-ley-de-la-carrera-judicial-y-ley-organica-de-la-fgr-obstaculizan-la-persecucion-de>

FUSADES. (10 de Agosto de 2020). Informe de Coyuntura Legal e Institucional, primer semestre de 2020. Obtenido de FUSADES: <https://fusades.org/publicaciones/informe-de-coyuntura-legal-e-institucional-primer-semester-2020>

FUSADES. (3 de Junio de 2021). Informe de Coyuntura Económica a mayo de 2021. Obtenido de FUSADES: <https://fusades.org/publicaciones/informe-de-coyuntura-economica-a-mayo-de-2021>

FUSADES. (18 de Febrero de 2021). Informe de Coyuntura Legal e Institucional segundo semestre 2020. Obtenido de FUSADES: <https://fusades.org/publicaciones/informe-de-coyuntura-legal-e-institucional-segundo-semester-2020>

FUSADES. (26 de Agosto de 2021). Informe de Coyuntura Legal e Institucional, primer semestre 2021. Obtenido de FUSADES: <https://fusades.org/publicaciones/informe-de-coyuntura-legal-e-institucional-primer-semester-2021>

Gobierno de El Salvador. (2021). Situación Nacional COVID-19. Obtenido de Gobierno de El Salvador: <https://covid19.gob.sv/>

Grupo Promotor LAIP. (15 de Diciembre de 2020). Un nuevo retroceso en el IAIP: las sesiones del IAIP deben estar sometidas al escrutinio público. Obtenido de Cuenta de Twitter del Grupo Promotor LAIP: <https://twitter.com/GrupoPromotorSV/status/1338953419063775240>

Jornán, L. (13 de Noviembre de 2020). El Salvador: CICIES envió tres avisos a Fiscalía sobre irregularidades en compras por pandemia. Obtenido de El economista: <https://www.economista.net/actualidad/El-Salvador-CICIES-envio-tres-avisos-a-Fiscalia-sobre-irregularidades-en-compras-por-pandemia-20201113-0005.html>

Lemus, E. e. (19 de Septiembre de 2021). Osiris Luna vendió 42,000 sacos de alimentos que eran para los afectados de la pandemia. Obtenido de El Faro: https://elfaro.net/es/202109/el_salvador/25732/Osiris-Luna-vendi%C3%B3-42000-sacos-de-alimentos-que-eran-para-los-afectados-de-la-pandemia.htm

Organización de los Estados Americanos. (7 de Junio de 2021). Comunicado de la Secretaría General de la OEA sobre CICIES. Obtenido de Organización de los Estados Americanos: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-059/21

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. (Junio de 2020). Informe preliminar sobre COVID-19 y derechos humanos en El Salvador. Obtenido de Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos: <https://www.pddh.gob.sv/portal/wp-content/uploads/2020/06/informe-preliminar-junio-2020.pdf>

Radio Cadena YSKL. (17 de Septiembre de 2021). Junta Directiva de la Asamblea Legislativa disolvió su Unidad de Acceso a la Información Pública. Obtenido de Redacción YSKL: <https://radioskl.com/2021/09/17/junta-directiva-de-la-asamblea-legislativa-disolvio-su-unidad-de-acceso-a-la-informacion-publica/>

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (3 de Septiembre de 2021). Resolución 1-2021 Pérdida de derechos de ciudadanía. Obtenido de jurisprudencia.gob.sv: <https://twitter.com/SalaCnalSV/status/1433984998156156930>

Swissinfo.ch. (20 de Abril de 2021). Denuncian grave retroceso de la libertad de prensa en El Salvador. Obtenido de Swissinfo.ch: https://www.swissinfo.ch/spa/am%C3%A9rica-prensa_denuncian-grave-retroceso-de-la-libertad-de-prensa-en-el-salvador/46551836

Transparencia Internacional. (28 de Enero de 2021). CPI 2020: Américas. Obtenido de Transparencia Internacional: <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2020-americas>

The image features a large Guatemalan flag waving in the upper left corner against a cloudy sky. Below the flag is a large, ornate cathedral with two prominent towers and a central entrance with columns. The scene is set in a public square with people and pigeons in the foreground. An orange horizontal bar is overlaid across the middle of the image, containing the title and authors' names.

GUATEMALA

VIOLETA HERNÁNDEZ Y LORENA ESCOBAR*

* Violeta Hernández, consultora económica y Lorena Escobar coordinadora del Departamento de Análisis Jurídico, correos electrónicos: vaiohc@gmail.com y lescobar@asies.org.gt

1. CONTEXTO NACIONAL

Dado el innegable impacto de la COVID-19 en el contexto sociopolítico del mundo, existe un acentuado interés por conocer cómo los estados están actuando ante esta crisis sin socavar los estándares democráticos y de derechos humanos. Desde el inicio de la pandemia, al menos 79 países han postergado algún evento electoral (Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, 2021). Este no fue el caso guatemalteco debido a que las elecciones se efectuaron el año anterior; por lo que el 14 de enero del 2020, tomaron posesión las nuevas autoridades en el Organismo Ejecutivo¹, el Congreso de la República y municipales² por un período de cuatro años (2020-2024), quienes recién en el ejercicio de sus cargos enfrentaron los desafíos que desencadenó la emergencia de salud.

El nuevo mandatario, Alejandro Eduardo Giammattei Falla alcanzó el poder, con el 57.95% de los votos contabilizados en la segunda vuelta del 2019, en un evento donde participó solo 42.70% de los votantes inscritos (TSE Guatemala, C.A., 2019). Este dato aunado a la falta de confianza en los partidos políticos (en 2018/2019, según LAPOP, únicamente el 14% de la población confía en alguna medida en los partidos políticos) y a la carencia de interés generalizada en la política (75% de los guatemaltecos tienen ningún o poco interés en la política), refleja que en Guatemala persisten varios problemas para consolidar un modelo democrático que responda a las necesidades legítimas de la población.

Además, en situaciones de crisis, la confianza en las instituciones públicas es fundamental para la implementación efectiva e inmediata de programas de mitigación y respuesta. De hecho, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2021) enfatiza que “los niveles más altos de confianza en las instituciones públicas nacionales se asocian con tasas de mortalidad por COVID-19 más bajas a nivel nacional”. Esto indica que la confianza en las instituciones puede ser un elemento determinante para planificar e implementar medidas eficaces, y a su vez si las medidas adoptadas son eficientes estas pueden contribuir a aumentar la confianza en la población.

Asimismo, cabe recordar que Fukuyama (2000, p. 8) expone que en países donde la falta de confianza en las instituciones es baja, pero la confianza social es alta se genera un sistema de doble moral que constituye la fundación cultural para la corrupción. Es decir, que si prevalece la confianza intrapersonal se pueden desarrollar dinámicas en las que se protege a las personas cercanas, incluso yendo contra las reglas del sistema. De manera que se genera un círculo vicioso que alimenta algunos comportamientos que sustentan la corrupción.

En el plano económico, por su parte, el Banco de Guatemala estimó a inicios del 2020 que la economía crecería un 3.6% ese año, impulsada principalmente por el mantenimiento de condiciones crediticias favorables; el persistente dinamismo en las remesas familiares (según datos del Banco de Guatemala, en los últimos diez años, las remesas han crecido

¹ Alejandro Eduardo Giammattei Falla cumplía dos meses de estar en el poder cuando la Organización Mundial de la Salud declaró una pandemia.

² Gobiernos locales en 340 circunscripciones territoriales.

en 10.2% anual); incremento en el volumen importado de bienes de consumo, crecimiento del sector de la construcción y la recuperación de algunos productos de exportación (Banco de Guatemala, 2020).

Con esta perspectiva de arranque del 2020, se confirmaban las bases macroeconómicas del país, pero al mismo tiempo, el Fondo Monetario Internacional –FMI– enfatizó que era necesario aumentar la capacidad de crecimiento económico para abordar importantes brechas sociales y de infraestructura y que ello “dependería fundamentalmente de aumentar la recaudación de impuestos, mejorar la eficiencia del gasto y mantener una sólida estrategia de gestión de la deuda pública” (Fondo Monetario Internacional, 2019). En efecto, en el plano social los indicadores muestran un gran rezago. Previo a la pandemia, 6 de cada 10 personas vivían en pobreza. Entre los pueblos indígenas, la tasa fue aún más alta, con 8 de cada 10 personas afectadas por la pobreza.³

Actualmente, autoridades de la banca central estiman que la economía guatemalteca regrese a una tasa de crecimiento positiva –pasando de una tasa de -1.5% registrada en 2020 a una tasa de 5% de variación anual del PIB en 2021 y una tasa de 4.5% en 2022 (Banco de Guatemala, 2021). De manera que resulta importante que este refortalecimiento pase a formar parte de una transformación de la estructura de la economía y que permita un crecimiento fuerte, inclusivo, ecológico y resiliente.

2. TRANSPARENCIA Y RESPUESTA A LA EMERGENCIA DE LA COVID-19

En el último reporte sobre el Índice de Percepción de la Corrupción del 2020, Guatemala obtuvo 25 puntos, cayendo ocho puntos desde 2012, es decir que los guatemaltecos percibieron un incremento de la corrupción en el sector público del país, por lo que empeoró su posición respecto al resto de los países hasta la posición 149, de los 180. Lugar que lo ubica dentro de los cinco países de América que son percibidos como los más corruptos.

A criterio de Luciana Torchiario⁴ la salida de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala y la gestión opaca del gobierno durante la pandemia “son prácticas que afectaron a la percepción que hay lucha contra la corrupción” (APF, 28 de enero de 2021).

Por otra parte, *Human Rights Watch* y el Comité para la Protección de Periodistas (*Committee to Protect Journalists, CPJ*) señaló que el gobierno de Giammattei desde su inicio en la gestión atacó a los medios de comunicación con una retórica beligerante. “Los ataques verbales del gobierno contra periodistas se tornaron más frecuentes y descarados luego de que el Covid-19 comenzó a propagarse en Guatemala en marzo de 2020. Las autoridades también han restringido el acceso a información sobre la pandemia”.⁵

³ Guatemala, Ministerio de Desarrollo Social, Índice de Pobreza Multidimensional, diciembre de 2018. https://mppn.org/wp-content/uploads/2019/10/Guatemala-Report-IPM-gt_29jul19-v1.1.pdf.

⁴ Representante Regional para América Latina y el Caribe de Transparencia Internacional.

⁵ <https://www.hrw.org/es/news/2021/02/18/guatemala-ataques-la-libertad-de-prensa>

Esta opinión también es compartida por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2021): “Guatemala fue uno de los primeros países de Latinoamérica en implementar restricciones a la libre locomoción, incluyendo toques de queda y medidas de distanciamiento físico. Sin embargo, debilidades y deficiencias institucionales preexistentes en los servicios públicos han dificultado la respuesta de salud y protección social” (ACNUDH, p. 6).

El sistema de salud se desbordó debido a la pandemia, el Organismo Ejecutivo construyó cinco hospitales temporales y contrató más profesionales de salud. En mayo del 2020, creó una Comisión Presidencial de Atención a la Emergencia COVID-19 (Coprecovid)⁶ la cual disolvió en diciembre de ese mismo año, tras la renuncia del director ejecutivo de esa comisión. Esta fue responsable de coordinar las medidas de prevención, control y mitigación del Ministerio de Salud y otras instituciones durante los ocho meses de su existencia.

En el contexto inicial de la crisis sanitaria los fondos para programas sociales aumentaron, asimismo se ejecutaron planes dirigidos a poblaciones en situación de vulnerabilidad, incluyendo transferencias de efectivo, entregas directas de alimentos y medicinas. Sin embargo, se registraron limitaciones para identificar y llegar a los beneficiarios. Entre los programas relevantes se encontró el denominado “Bono Familia”, programa de transferencias de efectivo consistente en dos pagos de aproximadamente USD\$130 y un tercer pago de USD\$32 que alcanzó alrededor de 2.6 millones de hogares.

3. COMPRAS PÚBLICAS Y GASTO PÚBLICO

Durante el 2020, en los meses de vigencia del Estado de Calamidad, según la información pública del portal del Ministerio de Finanzas Públicas⁷, se publicó diariamente datos de acceso gratuito y centralizado. A continuación, un breve resumen:

En el Gobierno Central: 17 mil 625 eventos de compras⁸, de los cuales fueron adjudicados el 69.7% y que representan un gasto de GTQ1,380.2 millones (aproximadamente USD 177 millones). En las Entidades Descentralizadas: 11 mil 980 eventos de compras, de los cuales fueron adjudicados 69.8% y que representan un gasto de GTQ 459,3 millones (aproximadamente USD 58.9 millones). En las Municipalidades: dos mil 612 eventos de compras, de los cuales fueron adjudicados el 92.5% y que representan un gasto de GTQ 56.8 millones (USD 7.3 millones).

⁶ Comisión presidencial temporal.

⁷ Disponible en <https://www.minfin.gob.gt/images/calamidad/compras.html>

⁸ Los eventos de compra engloban dos modalidades: 1) las compras NPG que son todas las compras y contrataciones realizadas por entidades públicas y organizaciones no gubernamentales, reguladas por las Reformas a la Ley de Contrataciones decreto 27-2009, artículos 43, 45 y 54 y que se hacen de forma directa, casos por excepción o a través de procedimientos especiales de entidades no gubernamentales que no requieren de un concurso público; y, 2) las compras NOG que se refieren a los procesos competitivos.

Del total de eventos adjudicados en 2020, seis de cada diez compras fueron ganadas por concurso (es decir, que cuentan con un Número de Operación, NOG, en el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado - Guatecompras), mientras que el resto fueron adquisiciones de baja cuantía o que no fueron sometidas a concurso (es decir, que cuentan con un Número de Publicación en Guatecompras, NPG). Esta proporción mayoritaria de NOG constituye un primer paso para garantizar que el abastecimiento y compra de insumos de emergencia se realice de manera competitiva, en favor de procesos transparentes. Sin embargo, la numerosidad de los eventos de compra pone en dificultad las actividades de auditoría.

Cabe mencionar que, del 1 de enero al 15 de octubre de 2021, el Congreso de la República no ratificó nuevos decretos presentados por el Organismo Ejecutivo para implementar de nuevo un estado de excepción, a pesar de haber realizado dos intentos⁹, en agosto y septiembre de este año. El motivo principal de la oposición se adujo a que se otorgaría demasiada discrecionalidad en la gestión de compras de insumos, sin que se observaran mejoras en la atención a la salud de los afectados, ni una amplia cobertura de vacunación, tampoco planes de recuperación económica concretos.

En lo que va del 2021, las nuevas adquisiciones están reguladas principalmente por la Ley para el Financiamiento y Adquisición de Vacunas COVID19¹⁰; y la Ley de Emergencia Nacional para la Atención de la Pandemia COVID19.¹¹ En referencia a estas regulaciones se han publicado 971 eventos NOG, pero solo se han adjudicado 11 de ellos porque la mayoría han sido prescindidos por la desaprobación de los estados de excepción; y se han publicado 126 eventos NPG, pero solo se ha adjudicado uno por el mismo motivo arriba indicado.

Es importante enfatizar que de los GTQ 1,500 millones del presupuesto vigente para comprar vacunas (alrededor de 193.7 millones de dólares), el Ministerio de Salud ha ejecutado el 45.7%. Para la compra de vacunas se activaron las modalidades: del mecanismo COVAX y las adquisiciones directas a través de contratos con productores de las vacunas COVID-19, concretamente de la Sputnik V.

En referencia a las vacunas, entre el 13 de febrero y al 31 de octubre del 2021, el 25.9% de la población resulta vacunada en el territorio nacional.

TABLA 2. Personas vacunadas, en cifras absolutas y proporción de la población de 12 años o más

	Con primera dosis	Con esquema completo
Personas vacunadas	5,350,395	3,277,140
Porcentaje de la población	42.3	25.9

Fuente: Adaptado del tablero con la Situación de COVID-19 en Guatemala del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (2021).

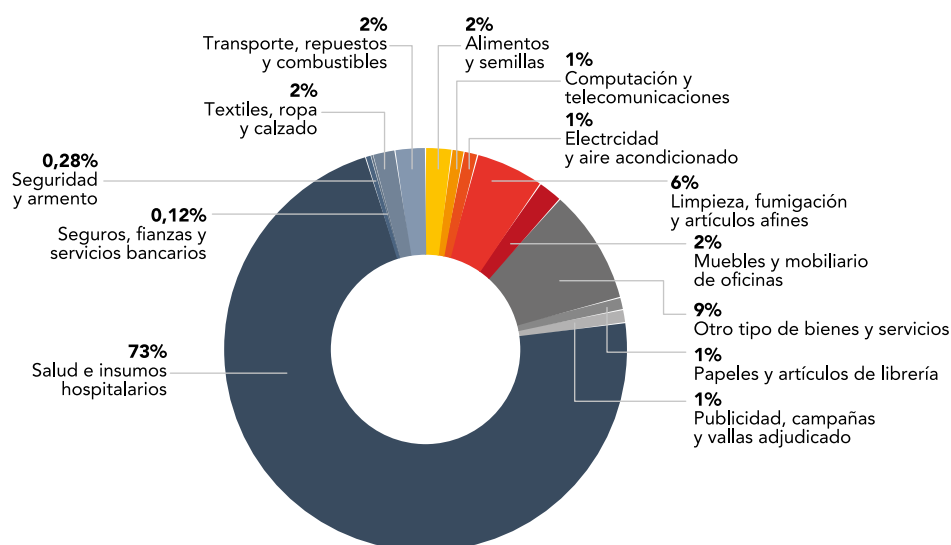
⁹ Decretos Gubernativos No. 6-2021 y No. 7-2021 (COVID-19), y Decreto Gubernativo 8-2021.

¹⁰ Aprobada por el Decreto n.º 1-2021 del Congreso de la República de Guatemala.

¹¹ Aprobada por el Decreto n.º 11-2021 del Congreso de la República de Guatemala.

En la figura 1 se observa que, en 2020 y 2021, la mayor parte de adquisiciones en procesos competitivos (NOG) se realizó para el reabastecimiento de suministros de salud. Se observa también que la segunda categoría de gasto más importante fue aquella relacionada a la adquisición de servicios de limpieza, fumigación y artículos afines. Las otras categorías de gasto representan entre el 0.28% al 2% de importancia del total de compras.

GRÁFICO 1. Categoría de gasto adjudicado por medio de adquisiciones con un número de operación Guatecompras (NOG)



Nota: Adaptado del tablero con la Situación de COVID-19 en Guatemala del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (2021).

Nota 2: cada compra puede tener más de una categoría de gasto asociada.

Adaptado del reporte de Procedimientos Regulados por Estado de Calamidad del Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado de la República de Guatemala (2021).

Al respecto, la ACNUDH (2021, p. 8) consideró que “dificultaron la pronta implementación de los fondos de emergencia, incluyendo la transición entre anteriores y nuevas autoridades, insuficiente personal sanitario, debilidades institucionales y procesos engorrosos de compras para la adquisición de medicinas, suministros y equipo de protección para el personal”.

Ciertamente, a partir de la declaratoria del estado de calamidad pública, el uso extensivo de estas herramientas de adquisiciones y los casos de corrupción reitera la evidente necesidad de mejorar el Sistema Nacional de Adquisiciones Públicas (Asociación de Investigación y Estudios Sociales, 2020). En dicha dirección, y según la valoración bajo la metodología para la evaluación de los sistemas de compras públicas, se han identificado áreas de mejora en cuatro pilares:

Pilar I: Marco legislativo, regulatorio y de políticas

Pilar II: Marco institucional y capacidad de gestión

Pilar III: Operaciones de contrataciones públicas y prácticas de mercado

Pilar IV: Rendición de Cuentas, integridad y transparencia del sistema de contratación pública

4. ÓRGANOS DE CONTROL.

En el Congreso de la República, los partidos de oposición citaron en varias ocasiones, al Director Ejecutivo de la Coprecovid para conocer las estrategias para el reinicio de actividades. También, la Comisión de trabajo de Salud del Organismo legislativo citó en varias ocasiones a autoridades del Ministerio de Salud, especialmente para conocer el proceso de contratación de las vacunas y su renegociación.

Por su parte, el Ministerio Público a través de la Fiscalía Contra la Corrupción, en mayo de 2021 inició una investigación de oficio ante supuestas anomalías en el proceso de contratación para la adquisición de vacunas Sputnik V.¹² En julio, dicho contrato se renegoció por una cantidad distinta de vacunas a la inicialmente acordada.

Asimismo, la Contraloría General de Cuentas presentó una denuncia contra la Exministra de Salud y la Exviceministra Administrativa de esa misma cartera por las irregularidades del proceso y la falta de información contractual. Algunos diputados del Congreso de la República también presentaron denuncias penales.

Cabe mencionar que la Contraloría General de Cuentas, a mediados de 2020, estableció el “Plan Estratégico de Fiscalización en el Marco de la Emergencia Sanitaria por el Covid-19” para realizar inspecciones, verificar donaciones provenientes de la iniciativa privada, y exámenes especiales de fiscalización sobre los programas implementados por el Gobierno para el manejo de la pandemia. A finales de 2020, esa institución declaró que se realizaron 2,023 auditorías, lo que representa un aumento del 36% de las auditorías realizadas en 2019 (Contraloría General de Cuentas, 2021), y aunque no se disponen datos sobre la extensión y profundidad de dichas auditorías, era de esperar que estas aumentasen dado el número de eventos de compras registrados.

5. RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Las disposiciones que permiten las limitaciones a las garantías fundamentales en ocasiones excepcionales se encuentran en la Constitución Política de la República de Guatemala y La Ley de Orden Público¹³. Durante el 2020, el Organismo Ejecutivo, decretó estados de excepción en 11 ocasiones, incluyendo la declaración de siete “estados de prevención” que afectaron a 80 municipios; dos estados de sitio en ocho municipios; un estado de

¹² El Organismo Ejecutivo anunció el 5 de abril la compra de 16 millones de dosis que serían utilizadas para vacunar a mitad de la población.

¹³ La Ley de Orden Público fue influenciada por el contexto mundial, los antecedentes históricos y la realidad social guatemalteca del conflicto armado interno, siendo su objeto principal la defensa del Estado frente al comunismo. Por estos motivos, contrasta y es incongruente con los valores, principios y postulados constitucionales actuales; la filosofía actual de la Carta Magna, con los

calamidad¹⁴ a nivel nacional debido a la pandemia. Es decir que durante los 20 meses de pandemia durante siete meses fue restringido el ejercicio de los derechos humanos por esta causa. Los derechos fundamentales que sufrieron restricciones fueron: la libertad de acción, que refiere al derecho de hacer todo lo que la ley no prohíbe; la libertad de locomoción; el derecho de reunión y manifestación; y la regulación de la huelga para trabajadores del Estado. El núcleo central de los derechos humanos no sufrió limitaciones.

Entre las medidas adoptadas por el Gobierno se encontraron la determinación de toque de queda diario, prohibiciones de viaje, limitaciones o prohibiciones de reuniones públicas y privadas, restricciones al transporte colectivo, y cierres de clínicas para pacientes externos en hospitales. Asimismo, el Ministerio de Salud estableció cordones sanitarios, restringiendo la locomoción en ocho municipios con alta incidencia del virus.

Al respecto, el proyecto *Pandemic Backsliding* del *V-Dem Institute* permite obtener indicadores comparables en el tiempo y con otros países. Estos indicadores se calculan en manera trimestral y se determina si, durante ese período, se han registrado violaciones en alguna de las siete áreas de seguimiento. En la figura 2, se muestra el peor resultado registrado entre marzo 2020 y junio 2021.

En el caso específico de Guatemala, según el *V-Dem Institute* no hubo aplicación de medidas discriminatorias ni limitaciones a derechos humanos inderogables. Sin embargo, se reportan que algunas medidas, sobre todo aquellas ministeriales, usualmente se establecen sin especificar el período de su aplicación. Es habitual, más bien, que se deroguen con la emisión de un acuerdo ministerial sucesivo. Sin embargo, resultaría preferible que las medidas se declarasen con un límite de tiempo definido.

GRÁFICO 2. Guatemala: The Pandemic Violations of Democratic Standards Index (PanDem)



Adaptado de V-Dem Institute (2021).

tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos, y el derecho internacional humanitario, la jurisprudencia internacional, los postulados de sociedades democráticas en el marco del Estado constitucional y democrático de derecho.

¹⁴ El 5 de marzo de 2020, a través del Decreto Gubernativo n.º 5-2020, se declaró el Estado de Calamidad en todo el territorio nacional. Este estado se prorrogó por seis ocasiones consecutivas.

Por su parte, el indicador del V-Dem Institute que tiene como objetivo identificar si se difunde información falsa o engañosa por parte de gobiernos sobre hechos clave sobre Covid-19, reporta algunas violaciones menores: en Guatemala se han revelado incongruencias de las estadísticas del número de muertos reportados por el virus. Aunque el instituto en mención detalla que en 2021 no se han verificado nuevos cuestionamientos sobre el conteo de casos/muertes registradas por el virus.

Empero, en el área en la que se reportan mayores violaciones se refiere a la libertad de prensa. Se menciona que la organización “Reporteros sin fronteras” –RSF por sus siglas en francés– aduce que “desde que juró como presidente de Guatemala en enero de 2020, Alejandro Giammattei ha adoptado una retórica agresiva hacia los medios, respaldada por acusaciones falsas, ataques verbales y humillaciones públicas” y que dicho comportamiento se ha agudizado en el contexto pandémico (Reporters without borders, 2021).

6. CONCLUSIONES

Según las Naciones Unidas, la confianza en las instituciones públicas constituye un factor fundamental para la implementación de medidas oportunas para garantizar el bienestar de la población aún más durante una emergencia. En el caso particular de Guatemala, este factor ha afectado en la aplicación de medidas contundentes e inmediatas.

Es fundamental velar por la transparencia en los procesos de adquisiciones públicas. En esta emergencia se ha verificado, en manera positiva, que varias compras fueron realizadas a través de mecanismos competitivos. Sin embargo, la cantidad de eventos de adquisición que se ha llevado a cabo en el 2020/2021 requiere un esfuerzo de auditoría considerable para garantizar que se hayan realizado de manera transparente. Además, es necesario mejorar el Sistema Nacional de Adquisiciones Públicas, según las evaluaciones realizadas aun antes de la pandemia.

Resalta la necesidad de proteger el derecho a la libertad de prensa y garantizar el acceso a la información. Por una parte, los periodistas son actores fundamentales para exponer las fallas en la forma en que los gobiernos han manejado esta emergencia. Por otro lado, el acceso a la información imparcial es fundamental para que la población esté al tanto de las normas de prevención y reclusión, las pruebas de detección de virus y de jornadas de vacunación, etcétera. En ese sentido, preocupan los casos de confrontación que se enfatizan las organizaciones como Reporteros Sin Fronteras, y las incongruencias en el manejo de estadísticas de salud.

Además, la dirección debe ser la promoción de una recuperación fuerte e inclusiva, y para ello, es fundamental un actuar transparente de los actores públicos y privados. El enfoque en el corto plazo debe ser el fortalecimiento de los ingresos tributarios, reducir la evasión y erradicar la corrupción, con el fin de reestablecer y ampliar la cobertura de los sistemas de protección de salud, educación y social.

BIBLIOGRAFÍA

AFP. (28 de enero de 2021) *América Latina, estancada en lucha contra la corrupción, según Transparencia Internacional*. <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210128-am%C3%A9rica-latina-estancada-en-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n-seg%C3%BAntansparencia-internacional>

Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2021). *Situación de los derechos humanos en Guatemala. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2020*. <https://issuu.com/oacnudhgt/docs/2020>

TSE Guatemala, C.A. (2019). *Resultados Preliminares Segunda Elección Presidencial 2019*. From <https://preliminares2019.tse.org.gt/>

LAPOP. (agosto de 2019). *Guatemala. Year of Study: 2018/19. Preliminary Presentation*. From Latin America Public Opinion Project: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/guatemala.php>

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. (20 de julio de 2021). *Trust in public institutions: Trends and implications for economic security*. From <https://www.un.org/development/desa/dspd/2021/07/trust-public-institutions/>

Fukuyama, F. (2000). *Social Capital and Civil Society*. *IMF Working Paper*, 8.

Fondo Monetario Internacional. (2019). *Guatemala: 2019 Article IV Consultation-Press Release and Staff Report*. *Country Report No. 19/168* .

Ministerio de Finanzas Públicas. (2021). *Tablero de Control Estado de Calamidad COVID-19*. From <https://www.minfin.gob.gt/images/calamidad/index.html>

Asociación de Investigación y Estudios Sociales. (26 de noviembre de 2020). *¿Por qué necesitamos una nueva ley del Sistema Nacional de Adquisiciones públicas?* From <http://www.asies.org.gt/por-que-necesitamos-una-nueva-ley-del-sistema-nacional-de-adquisiciones-publicas/>

V-Dem Institute. (2021). *Pandemic Backsliding: Democracy During COVID-19 (March 2020 to June 2021)*. From Pandemic Backsliding Project (PanDem): <https://www.v-dem.net/en/analysis/PanDem/>

Reporters without borders. (2021). *Guatemala*. From *Constant violence and impunity*: <https://rsf.org/en/guatemala>

Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral. (11 de octubre de 2021). *Global overview of COVID-19: Impact on elections*. From *Multimedia Reports*: <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>

Banco de Guatemala. (18 de febrero de 2020). *Desempeño macroeconómico reciente y perspectivas*. From Presentaciones del Banco de Guatemala Año 2020: <http://banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/conferencias/cbanguat730.pdf>

Banco de Guatemala. (01 de octubre de 2021). *Desempeño macroeconómico reciente y perspectivas*. From Presentaciones del Banco de Guatemala Año 2021: <http://banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/conferencias/cbanguat783.pdf>

Contraloría General de Cuentas. (25 de octubre de 2021). *Fondos que recibe la Contraloría General de Cuentas sirven para fiscalizar los recursos públicos*. From Boletín informativo no. 50: <https://www.contraloria.gob.gt/wp-content/uploads/2021/10/Infografia-Convenio-Informe-2020-y-2021-50.pdf>



MÉXICO

FERNANDA AVENDAÑO MEOUCHI Y NOELIA MORELL ORTIZ*

* Noelia Morell Ortiz, practicante profesional del Instituto Mexicano para la Competitividad IMCO, correo electrónico: noelia.morell.or@gmail.com; Fernanda Avendaño Meouchi, Coordinadora de Anticorrupción del IMCO, correo electrónico: fernanda.avendano@imco.org.mx

1. CONTEXTO NACIONAL

Los años 2020 y 2021 han sido sumamente complicados para México y el mundo en materia de salud y economía. Durante más de 18 meses, el país se ha enfrentado a una de las emergencias sanitarias más importantes de la historia, donde las acciones de los gobiernos son determinantes para la efectiva contención, atención, seguimiento y tratamiento de la pandemia provocada por covid-19, así como para la recuperación económica. Aunque el país muestra algunas señales de recuperación, la crisis sanitaria y económica continúan.

De acuerdo con datos al 4 de octubre de 2021, México ha alcanzado tres millones 684 mil 242 contagios y 279 mil 104 muertes, lo que lo ubica como el cuarto país con más defunciones, a pesar de ser solo el decimoquinto en cuanto a mayor número de casos registrados (Our World in Data 2021).

La crisis sanitaria rápidamente se convirtió en una crisis económica, la cual se tradujo en una caída total del 8.5% del PIB en el año 2020. Como resultado, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de los 4.9 millones de establecimientos censados antes de la pandemia, en 2020 tras los efectos del encierro alrededor de 20% quebró. Desde el último trimestre de 2020 hasta el segundo trimestre de 2021, el PIB ha logrado incrementar ligeramente. En este último, el PIB creció 1.5% real respecto al trimestre anterior, siendo el sector de servicios y turismo el que más creció (INEGI 2021).

A pesar del incremento, el PIB aún no alcanza el nivel con el que se contaba al empezar la pandemia. De hecho, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el país no alcanzará su nivel previo del PIB hasta, por lo menos, 2023.

Por otro lado, aunque la vacunación en México presenta avances, la cobertura aún es insuficiente. Hasta el 4 de octubre de 2021, se han aplicado 103 millones 446 mil 451 dosis, lo que representa 64 millones de personas vacunadas con una dosis y 45 millones 464 mil 272 que cuentan con esquema completo, 35% de la población (SSA, 2021).

El mercado laboral en México muestra señales de recuperación, pero estas no son consistentes en el tiempo y aún presentan condiciones poco favorables para los y las trabajadoras en México. De acuerdo con los datos publicados por el INEGI, en agosto de 2021 la población ocupada cayó con respecto a julio del mismo año en 1.3%, lo que representa una pérdida de 740 mil personas ocupadas, 183 mil mujeres y 500 mil hombres.

Si bien esta caída en el empleo es menor a la identificada en meses anteriores, muestra que el mercado laboral es muy volátil y constantemente presenta retrocesos en el número de personas ocupadas. A su vez, las condiciones laborales, sobre todo de las mujeres, están lejos de ser óptimas. Tomando en cuenta los datos de INEGI de agosto de 2021, 56% de la población se encuentra en el sector informal (sin incluir el sector agropecuario). Entre los hombres esta cifra es de 50% y de 54% para las mujeres.

Además, 13% de la población ocupada tiene la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual le permite. Esto representa más de 7.2

millones de trabajadores subocupados, una condición no óptima en el mercado laboral.

La crisis de recuperación en el mercado laboral puede estar relacionada con el bajo estímulo fiscal que otorgó el Gobierno federal para afrontar el impacto económico negativo de la pandemia, volviendo a México el país en América Latina que menor PIB gastó (con un valor de 0.7%) (Barría 2021). De hecho, México es uno de los pocos países cuya deuda se encuentra en niveles prepandemia.

El 8 de septiembre de 2021, el presidente de México, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) presentó ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el Paquete Económico 2022 para su discusión y posterior aprobación. A pesar de la crisis económica y la lenta recuperación del empleo, sobre todo del sector formal, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación no contempla apoyo al empleo. De acuerdo con un análisis del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), no se propone ningún nuevo programa para la reactivación económica (IMCO 2021).

En cuanto a la capacidad de las instituciones públicas para detectar, atender y sancionar la corrupción, esta también ha sido insuficiente de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2020 de Transparencia Internacional, México mejoró dos puntos, obtuvo un puntaje de 31 (dónde 100 es la evaluación más alta) y avanzó seis lugares en el listado, ubicándose en el puesto 124 de 180. A pesar de esto, el país continúa teniendo la calificación más baja entre los miembros de la OCDE y no se acerca a su mejor evaluación histórica en 2014 cuando alcanzó 35 puntos.

Por otro lado, el Índice de Capacidad de Combate a la Corrupción mostró que, por segundo año, México retrocedió en posición y calificación con respecto a los 15 países evaluados de América Latina. En 2021, México se ubicó en el lugar 11 y obtuvo una calificación de 4.25 de 10 puntos posibles (AS/COA 2021).

A diferencia de otras mediciones que analizan cuánta corrupción percibe la población, este índice evalúa la capacidad con la que los países pueden detectar, castigar y prevenir la corrupción a partir de la capacidad legal, la calidad de la democracia e instituciones políticas y el trabajo de sociedad civil y medios de comunicación.

México retrocedió en tres principales temas: primero, la independencia y eficiencia judicial. Un segundo retroceso es la independencia de los organismos autónomos. Por último, el acceso a la información pública y transparencia del gobierno. En contraste, México destacó en el rol de la sociedad civil y medios de comunicación. La movilización de la sociedad civil contra la corrupción es una de las más fuertes de la región (Avendaño 2021).

Como se explica a continuación, las prácticas de riesgo de corrupción en tiempos de emergencia y la falta de transparencia en el uso de recursos públicos permanecen y, en algunas instituciones, van en aumento. Sin embargo, con el objetivo mejorar el uso y monitoreo de los recursos, tanto en tiempos extraordinarios como ordinarios, este estudio también presenta ejemplos de buenas prácticas y propuesta de política pública en materia de transparencia y un sistema de contrataciones eficiente.

2. TRANSPARENCIA EN PANDEMIA Y EN EL PROCESO DE VACUNACIÓN

Transparencia de información: buenas prácticas en México

Uno de los elementos más importantes para garantizar la transparencia de las compras públicas -sobre todo en tiempos de emergencia- y promover el control y la vigilancia de los recursos públicos es el uso de plataformas electrónicas transaccionales. Permiten registrar la información de las compras en datos abiertos, con bases estructuradas y descargables, así como los proveedores contratados. A su vez, pueden funcionar como una herramienta transaccional en la que es posible llevar a cabo todas las fases del procedimiento de compra.

En México se han realizado ejercicios de transparencia proactiva a nivel local que buscan transparentar los recursos en tiempos de emergencia. El portal de Contrataciones Abiertas del Estado de Chihuahua incluye un apartado de proyectos especiales para consultar la información sobre las compras para atender la pandemia por covid-19 (Chihuahua 2021).

En materia de acceso a la información pública, los mecanismos y las autoridades responsables continúan realizando su labor. La Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), principal fuente para solicitar información pública, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y los órganos garantes a nivel estatal han operado con relativa normalidad durante el periodo de emergencia.

Una de las restricciones al derecho a la información fue la suspensión o prórroga de los plazos de respuesta por parte de las instituciones mexicanas de marzo a septiembre de 2020. Actualmente, en septiembre de 2021, los plazos de respuesta se han restablecido y las instituciones tienen la obligación de responder las solicitudes de acceso a la información de acuerdo con la normatividad (LGTAIP 2015).

El INAI ha realizado un avance importante en el acceso a la información de las compras en tiempos de emergencia. En septiembre de 2021, publicó el micrositio Contrataciones Públicas ante la Emergencia, el cual contiene 2 mil 182 contratos identificados en la PNT realizados por 42 entidades y dependencias del Gobierno federal, la mayoría del sector salud, entre enero de 2020 y marzo de 2021, para atender la emergencia sanitaria, y cuyos montos suman más de 14 mil millones de pesos (651 millones 162 mil 791 dólares) (INAI 2021).

A través de una búsqueda de campos o palabras clave presentes en la descripción del bien o servicio y relacionadas con la pandemia de covid-19, el INAI identificó los contratos relacionados con la emergencia sanitaria. Esto provee una herramienta de análisis, procesamiento e investigación de información sobre las compras públicas de emergencia en un mismo sitio electrónico.

Como fue documentado por el IMCO en estudios pasados, los sistemas electrónicos de compras no permiten identificar cuáles son los procedimientos que tienen como objeto la atención de la emergencia por covid-19. Esto dificulta y limita los análisis del gasto destinado a la atención de la pandemia (IMCO 2020).

Por lo tanto, el trabajo realizado por el INAI a través de las búsquedas de texto y conceptos claves es el único procedimiento que, hasta el momento, permite identificar cuántos recursos se han destinado para atender la pandemia, en qué se han utilizado y bajo qué condiciones.

El trabajo del IMCO y del INAI reflejan la necesidad de establecer procesos especiales para identificar compras en tiempos de emergencia y muestran la ausencia de mecanismos de control que garanticen un estándar mínimo de calidad y detalle de la información.

Las vacunas y el dilema de la confidencialidad

La información sobre la adquisición de vacunas ha sido uno de los principales temas y debates en materia de transparencia. El fenómeno es mundial: el plan de compra, el precio y las fechas de entrega de las vacunas se encuentran bajo acuerdos de confidencialidad entre el gobierno y los proveedores, por lo que es muy poca la información publicada sobre las contrataciones.

La confidencialidad tiene el objetivo de preservar los acuerdos de la negociación entre las partes y no interferir en el proceso previo a la distribución. La publicidad de la información sobre las vacunas ha sido debatida en todo el mundo, ya que las farmacéuticas han exigido no revelar el precio y las condiciones de compra de las vacunas.

Esto genera una disyuntiva para el Gobierno mexicano. Por un lado, no suscribir acuerdos de confidencialidad pone en riesgo la adquisición y la entrega de las vacunas. Actualmente, la demanda de vacunas es alta, por lo que las farmacéuticas pueden optar por venderle a otros países en caso de que México no cumpla con las condiciones establecidas.

Por otro lado, clasificar la información representa una violación al derecho al acceso a la información. Utilizar un acuerdo de confidencialidad entre el gobierno y los proveedores involucrados como justificación para clasificar toda la información relacionada con las vacunas para el covid-19 genera un precedente preocupante, ya que, bajo el mismo argumento, solo se necesitaría incluir cláusulas o suscribir acuerdos de confidencialidad para no publicar los contratos. La negativa por parte de las autoridades de publicar los contratos de las vacunas implica establecer las cláusulas de confidencialidad de un contrato por encima de la ley (IMCO 2021).

Mientras que la publicación de la información sobre la compra de las vacunas presenta un dilema para las instituciones, sobre todo en materia económica, el acceso a la información de las personas vacunadas y el proceso de vacunación no debe ser confidencial. En México, la transparencia de esta información ha quedado corta con respecto a otros países.

A pesar de que la Secretaría de Salud informa periódicamente en conferencias de prensa el avance de vacunación en México y en el portal del Gobierno de México hay datos disponibles sobre el número de personas vacunadas y se muestra un mapa de vacunación por estado, esta información no está en datos abiertos o descargable.

Serendipia, una organización dedicada al periodismo de datos, ha documentado que esta información no contiene detalles de la campaña de vacunación como el municipio en donde fueron aplicadas, el sexo y edad de la persona que las recibió, y si ya completó el esquema de vacunación, es decir, las dos dosis en los casos en que sean necesarias. Cuando Serendipia solicitó la información en formato abierto para poder utilizar y revisar estos datos por medio de una solicitud de acceso a la información pública, la Secretaría de Salud respondió que la base de datos solicitada no existe (Serendipia 2021).

3. COMPRAS PÚBLICAS EN TIEMPOS DE EMERGENCIA

La magnitud de la pandemia obligó a los países a implementar acciones efectivas y extraordinarias. Entre ellas, la tarea de utilizar los recursos públicos disponibles de manera eficiente y eficaz, con el objetivo de adquirir los bienes y servicios necesarios para el personal médico y garantizar que las personas contagiadas tuvieran acceso a equipo, medicamentos y tratamientos necesarios para lograr una pronta recuperación (IMCO 2021).

En México y el mundo, la demanda de medicamentos, equipo e insumos médicos aumentó, por lo que una de las primeras medidas implementadas por el Gobierno de México el 27 de marzo de 2020 fue un decreto de declaración de emergencia sanitaria, donde facultó a seis dependencias del Gobierno federal para realizar compras de emergencia mediante adjudicación directa (Segob 2020). Esto con el objetivo de acelerar el proceso de compra de insumos médicos para atender a la población mexicana. Las dependencias facultadas son:

- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
- Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi)
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)
- Secretaría de Marina (Semar)
- Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena)
- Secretaría de Salud (Ssa)
- Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México (Birmex) (facultada en octubre 2020)

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) documentó que la decisión resultó adecuada para adquirir los bienes necesarios con rapidez. Sin embargo, es fundamental monitorear los riesgos de corrupción en el uso de los recursos públicos en tiempos de emergencia, ya que la premura y rapidez posibilita daños a la competencia económica, la calidad y el precio.

De acuerdo con el análisis realizado por el IMCO de todas las compras públicas registradas por las dependencias facultadas en Compranet -el sistema electrónico de compras federales- entre el 1 de enero de 2020 y el 28 de febrero de 2021, las compras en tiempos de emergencia fueron opacas, irregulares y tardías. La política de compras de emergencia del Gobierno federal mexicano siguió una lógica de reacción y no de preparación y contención del virus (IMCO 2021).

Además, la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos ha brillado por su ausencia. Las compras públicas realizadas por las instituciones federales carecen de información completa y de calidad que permita monitorear las condiciones de estos insumos médicos.

El IMCO detectó una gran cantidad de compras que no cuentan con un perfil público en Compranet, lo que imposibilita encontrar información de los bienes adquiridos y los precios unitarios para, al menos, 24% de los recursos destinados a la atención de la pandemia. Como se muestra en la siguiente tabla, 237 contratos con referencia clara a la atención del covid-19 no cuentan con un perfil en Compranet, lo que representa más de 4 mil millones de pesos (187 millones 900 mil 376 dólares¹) (IMCO 2021).

TABLA 1. Dependencias y contratos sin documentación pública

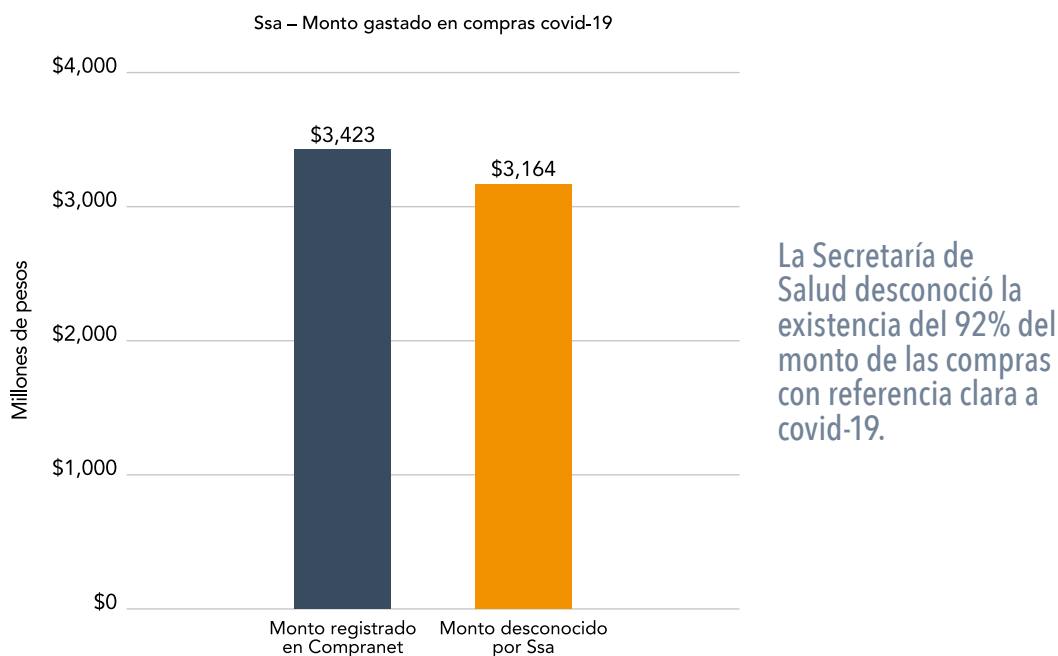
Dependencia	Número de contratos covid-19	Número de contratos sin documentación	Monto acumulado sin documentación (MXN)	Monto acumulado en dólares
Secretaría de Salud	170	112	\$3,164,461,587	147,184,260
Sedena	188	48	\$487,275,794	22,663,990
Insabi	10	10	\$322,223,992	14,987,162
IMSS	2,110	33	\$49,980,937	2,324,695
ISSSTE	920	33	\$15,277,236	710,569
Semar	25	1	\$638,550	29,700
Total	3,423	237	\$4,039,858,095	187,900,377

Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet hasta febrero 2021.

Hasta el 28 de febrero de 2021, la Secretaría de Salud tenía registrado en Compranet 170 procesos de compra con referencia explícita a la atención del covid por un total de 3 mil 423 millones de pesos (159 millones 209 mil 302 dólares). Para 112 de ellos el hipervínculo al perfil de compra no funciona, y por lo tanto, no hay documentación que respalde ninguna de estas adquisiciones. Más de 3 mil 100 millones de pesos (144 millones 186 mil 47 dólares) ejercidos por esta dependencia para atender la emergencia están en total opacidad.

¹ El tipo de cambio utilizado en todo el documento es el promedio del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020 según los datos del Banco de México.

GRÁFICO 1. Monto gastado en compras para covid-19 por la Secretaría de Salud



Fuente: elaborado por IMCO con datos de Compranet y solicitudes de información a la Ssa.

Cuando esta información fue solicitada a través de la plataforma de transparencia, la Secretaría de Salud declaró la inexistencia de la información. A pesar de que existen registros de los procesos de compra en las bases de datos de Compranet, la Secretaría de Salud negó la existencia de las compras. Estas equivalen al 92% del monto registrado en Compranet con referencia clara a covid-19.

Además de conocer el tipo de bienes adquiridos y las condiciones bajo las cuáles fueron comprados, es fundamental saber a qué empresas le está comprando el gobierno. Open Contracting Partnership (OCP) ha documentado que uno de los principales riesgos de corrupción en las compras de emergencia es la asignación de contratos a empresas de reciente creación o sin experiencia en el sector salud, lo cual puede repercutir en la calidad de los bienes adquiridos, el precio y el cumplimiento de las fechas de entrega (OCP 2021).

En junio de 2020, el IMCO reportó casos de compras de medicamentos y equipo médico adjudicadas a proveedores ajenos al sector salud como empresas de seguridad y agencias de viajes (IMCO 2020). Estas prácticas persisten y el Gobierno federal mexicano no ha implementado acciones para asegurar que las empresas contratadas para atender la pandemia cuenten con objetos sociales y experiencia relacionada al bien o servicio adquirido.

Muestra de ello es el caso de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena). En abril de 2020, la Sedena adjudicó, bajo el número de proceso AA-007000999-E519-2020, 4.2 millones de pesos (195 millones de dólares) para la adquisición de medicamentos como cefepime y claritromicina (antibióticos) a la empresa Ergonomía y Productividad, S.A. de C.V., una empresa de muebles.

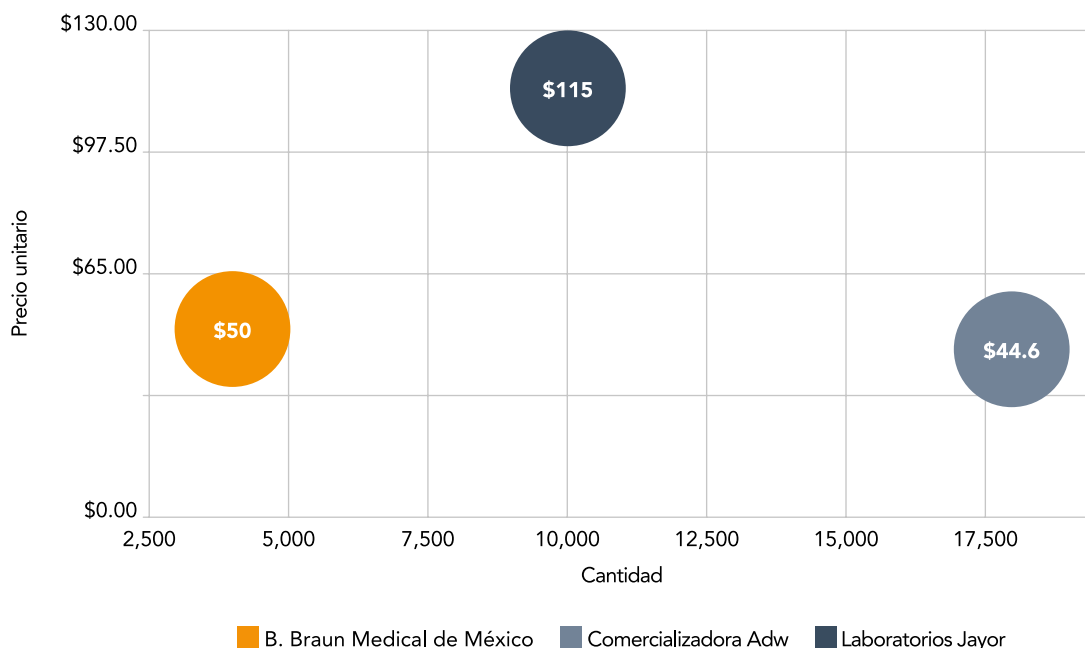
El sitio web registrado de la empresa es tecnomuebles.mx, donde es posible acceder a un catálogo de mobiliario de oficina. Sorprende entonces que, durante el periodo analizado, esta empresa recibiera contratos para el suministro de medicamentos tanto por parte de la Sedena como por el IMSS por un total de 5 millones 276 mil pesos (245 mil 395 dólares) (IMCO 2021).

Otra de las fallas en las compras públicas de emergencia detectadas por el IMCO es la variación de precios en la compra de bienes para la emergencia sanitaria que, en buena medida, pueden ser evitadas a través de un contrato marco que establezca precios y volúmenes de referencia.

Entre los casos de variaciones en el precio se encuentra el paracetamol con presentación solución inyectable de 1 mg. Como lo muestra la gráfica 2, el 31 de marzo del 2020, el ISSSTE compró 18 mil frascos de este medicamento con un precio de 44.62 pesos por frasco (1.90 dólares).

En cambio, la Sedena registró dos procedimientos: uno el 30 de marzo del 2020 con precio de 50 pesos por unidad (2.17 dólares) de un total de 4 mil frascos y otro de 115 pesos (4.62 dólares) en una orden de compra de hasta 10 mil frascos el 28 de abril de 2020. Aunque la diferencia de poco más de 10% entre dependencias no parece anormal, sí resulta alarmante que, con un mes de diferencia, la Sedena adquirió el mismo medicamento por más del doble de precio.

GRÁFICO 2. Monto gastado en compras para covid-19 por la Secretaría de Salud



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet y solicitudes de información pública.

La falta de transparencia de la información, la adjudicación de contratos a proveedores riesgosos, el sobreprecio de bienes y el incumplimiento de la ley son algunas de las prácticas de riesgo de corrupción en las compras públicas, lo que, a su vez, representa un uso ineficiente de los recursos públicos. Identificar, medir y prevenir estas prácticas solo es posible mientras haya información pública, confiable y útil.

Por ello, la aprobación del Gobierno federal para la compra de medicamentos, equipos e insumos de emergencia a través de procesos de adjudicación directa y el incremento del gasto en compras realizado por las instituciones de salud no necesariamente se ha traducido en una atención eficiente a la crisis sanitaria (IMCO 2021).

4. CUESTIONAMIENTOS AL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL

Para las instituciones a nivel federal en México, la academia y sociedad civil organizada no solo han dejado de ser aliados estratégicos en las recomendaciones y aplicación de política pública, ya que hay menos espacios de colaboración con las dependencias del Gobierno federal, sino que muchas de estas personas expertas han sido criticadas de forma injustificada o señaladas como portadoras de información falsa por el Gobierno.

Un ejemplo de esto es la sección “Quién es quién en las mentiras de la semana” establecida desde junio de 2021 en las conferencias matutinas del presidente Andrés Manuel López Obrador para hablar de las “mentiras” que, a consideración de su equipo, publican los medios de comunicación y analistas políticos.

Pese a los cuestionamientos y críticas del Gobierno federal, es importante destacar que las organizaciones de sociedad civil son quienes han proporcionado datos, evidencia y estudios que cuestionan la narrativa oficial respecto al manejo de la pandemia, así como las fallas, deficiencias y propuestas de mejora.

Entre los temas analizados por la sociedad civil se encuentra la reacción tardía y poca planeación de las compras de emergencia realizada por el IMCO, el análisis de datos de mortalidad y casos activos de covid-19 realizado por periodistas, analistas y el Laboratorio de Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), así como la falta de transparencia y publicación de información señalada por el IMCO, Serendipia y PODER.

Además, como se señaló en publicaciones anteriores, el poder Legislativo tampoco ha considerado las recomendaciones de sociedad civil y buenas prácticas internacionales. En agosto de 2020, se aprobó una reforma a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), la cual establece que queda exceptuada de la ley la adquisición de bienes servicios para la salud que contraten las dependencias con organismos intergubernamentales internacionales.

Contrario a lo que las organizaciones de la sociedad civil han recomendado, la adquisición de los insumos médicos a través de organismos internacionales queda exceptuada de la

ley (IMCO 2021). Esto ha generado importantes retrocesos en materia de transparencia. Recientemente, el IMCO documentó que las compras de medicamentos y material de curación realizadas por la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) son opacas, ya que cuentan con menos información que la registrada en Compranet.

5. CONCLUSIONES

A más de un año desde el inicio de la emergencia sanitaria, el uso y la transparencia de los recursos públicos en México, sobre todo en materia de contrataciones, muestra importantes deficiencias. En la medida en la que estas fallas no sean identificadas y atendidas, los principios rectores como la planeación, pronta respuesta, publicación oportuna y transparencia en el gasto destinado a compras públicas estarán comprometidos.

La sociedad civil organizada, como es el caso del IMCO, han utilizado datos públicos para generar evidencia sobre las fallas en las compras del Gobierno federal. Estos informes buscan presentar los retos y prácticas de riesgos, pero a su vez, cuentan con propuestas claras, específicas y viables. Estas son algunas de las recomendaciones:

- Crear un protocolo de ejecución, seguimiento y control de compras de emergencia que considere, como mínimo, los siguientes elementos:
 - Detalle obligatorio del fundamento legal que justifica realizar un proceso de adjudicación directa.
 - Desglose de los bienes o servicios adquiridos, la cantidad necesaria, el precio unitario y el detalle del proveedor.
 - Un catálogo de los bienes y servicios que pueden ser adquiridos mediante procesos de emergencia, así como los proveedores que tienen capacidad de cumplimiento con base en los procesos de compra de las dependencias realizados anteriormente.
- Contar con un registro de proveedores de gobierno útil y confiable. En la medida en la que la información de los proveedores tenga mayor detalle, incluya campos como el giro de la empresa, los socios, accionistas y representantes legales y se actualice de manera constante, será posible hacer un seguimiento puntual del destino de los recursos asignados bajo compras públicas. También, el registro de proveedores podría ser una herramienta valiosa para las dependencias al momento de realizar evaluaciones de la especialización y experiencia de posibles proveedores.
- Crear un identificador de compras de emergencia. Es fundamental que la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el INAI habiliten un identificador de compras de emergencia durante la captura de los procesos en la plataforma de Compranet, así como la PNT de tal forma que sea el primer paso para identificar el gasto total en compras de emergencia, dato que hasta el momento es incierto.

- Transparentar la documentación del proceso completo de compra pública. Ante emergencias es adecuado realizar procesos de adjudicación directa con el objetivo de agilizar las contrataciones y la entrega de bienes y servicios necesarios. Sin embargo, la documentación de estos procesos debe ser publicada por todas las unidades de compra. Esto incluye:
 - Cotización a proveedores e investigación de mercado
 - Dictamen de excepción que justifique la elección de un proceso de adjudicación directa
 - Contrato y anexos suscritos

BIBLIOGRAFÍA

Cecilia Barría, 2021, Coronavirus: por qué México es el país de América Latina que menos dinero ha gastado durante la pandemia de covid-19, BBC News. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-57066477>

Fernanda Avendaño y Max Santana, 2021, Un año más de retrocesos en el combate a la corrupción, Animal Político. Disponible en <https://imco.org.mx/un-ano-mas-de-retrocesos-en-el-combate-a-la-corrupcion/>

IMCO, 2020, ¿Compras de emergencia o compras de pánico? Disponible en https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2020/07/20200728_Compras-de-emergencia_Documento.pdf

IMCO, 2021, Compras públicas hechas con la UNOPS: más opacas y al margen de la ley de transparencia. Disponible en <https://imco.org.mx/compras-publicas-hechas-con-unops-mas-opacas-y-al-margen-de-la-ley-de-transparencia/>

IMCO, 2021, Un año de compras de emergencia en México, seis propuestas para mejorar. Disponible en <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/03/20210322-Un-an%CC%83o-de-compras-de-emergencia-en-Me%CC%81xico.pdf>

IMCO, 2021, Paquete económico 2020. Disponible en <https://imco.org.mx/paquete-economico-2022/>

INEGI, 2021, Producto Interno Bruto 2021. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/>

INAI, 2021, Contrataciones Públicas ante la Emergencia. Disponible en <https://micrositios.inai.org.mx/contratacionespublicas/>

Open Contracting Partnership, 2021, Lessons from the COVID-19 pandemic. Findings and recommendations for better emergency procurement.

Serendipia, 2021, ¿Cuántas vacunas contra COVID ha aplicado México? <https://serendipia.digital/covid-19/cuantas-vacunas-contra-covid-ha-aplicado-mexico/>

FUENTES

Diario Oficial de la Federación (DOF), Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590673&fecha=27/03/2020

Diario Oficial de la Federación (DOF), Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias que se deberán de realizar para la adquisición e importación de los bienes y servicios (...), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591156&fecha=03/04/2020



PARAGUAY

IGNACIO GONZÁLEZ Y BELÉN SERVÍN*

* Ignacio González, investigador asociado de CADEP; Belén Servín,
Directora del CADEP, correo electrónico bservin@cadep.org.py

1. CONTEXTO NACIONAL

Para el análisis del caso paraguayo es relevante considerar que el actual gobierno fue electo en agosto de 2018, en unos comicios que resultaron ser los más ajustados desde el inicio de la democracia en el país (1989), con apenas 3 puntos porcentuales de diferencia (TSJE, 2021). Este elemento, sumado al hecho de que el nuevo presidente Mario Abdo Benítez no alcanzó a obtener una mayoría propia en ambas cámaras del Congreso Nacional y que enfrentó una fuerte oposición en el seno de su fuerza política, el Partido Colorado, bosquejó el inicio de un gobierno signado por la debilidad antes que por la fuerza. La mencionada proyección de debilidad fue reforzada a raíz del primer intento de Juicio Político que tuvo que afrontar el presidente Abdo Benítez en agosto de 2019, a pocos días de cumplirse su primer año de gobierno y a seis meses del primer caso de COVID-19 confirmado en el país (Última Hora, 2019).

En las primeras compras públicas de insumos médicos, llevadas adelante a inicios de 2020 en el marco de la pandemia de COVID-19, saltaron a la luz varias irregularidades administrativas, generando una nueva crisis política importante en pleno inicio de la pandemia (Hoy, 2020; Última Hora, 2020; SENAC, 2020; El Independiente, 2020; La Nación, 2021). Esta situación detonó las alarmas de varios sectores de la sociedad, dado que, a finales del mes de marzo de ese mismo año, el Poder Ejecutivo había promulgado la Ley N° 6.524 “Que declara Estado de Emergencia ante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del COVID-19 o Coronavirus y que establecen medidas administrativas, fiscales y financieras”. Por medio de la misma, el gobierno creó un Fondo de Emergencia Sanitaria. A la vez, habilitó al Poder Ejecutivo a contratar un préstamo de hasta US\$ 1.600 millones, a ser destinado solamente para financiar las medidas de emergencia y los efectos económicos de la crisis sanitaria por el nuevo coronavirus (Ley N° 6.524, 2020).

El Ejecutivo reaccionó con rapidez, conformando una Comisión Especial de Supervisión y Control de Compras COVID-19 (CESC), con el objetivo de monitorear los procesos de compra de las instituciones públicas en el marco de la emergencia sanitaria (Decreto N° 3.582, 2020). Además, tanto la ley de emergencia, como su decreto reglamentario, contemplaron las medidas de transparencia y rendición de cuentas, determinando que la Contraloría General de la República (CGR) y la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) fijaran los lineamientos en materia de transparencia y control de la administración de los recursos previstos, así como que el Ministerio de Tecnologías de la Información y de la Comunicación (MITIC) lleve adelante la puesta en marcha de un portal que esté a disposición de todos los Organismos o Entidades del Estado para el acceder a toda información relevante sobre la ejecución presupuestaria correspondiente de los mismos, de libre acceso a la ciudadanía y en formato de datos abiertos (Ley N° 6.524, 2020; Decreto N° 3.506, 2020).

Según el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional, en el año 2020 el Paraguay mantuvo su posición con respecto al Índice del año anterior y se ubica en la posición 137 de 180 países evaluados a nivel mundial (Transparencia Internacional, 2021).¹ A nivel latinoamericano, Paraguay solo es superado por Venezuela (176), Haití (170),

¹ Disponible online: <https://www.transparency.org/en/countries/paraguay> (visitado el día 23 de noviembre de 2021).

Nicaragua (159) y Honduras (157). Estos resultados muestran que el país ocupa una posición extremadamente baja e indica que poco se ha avanzado en el combate a la corrupción.

El desempeño económico del Paraguay en los últimos años ha estado influenciado por factores exógenos. En el año 2020 el Paraguay presentó un crecimiento negativo del PIB, siendo su tasa promedio anual del -0,5%. Este resultado se explica principalmente por la caída del sector terciario (en especial los servicios con -3,3%), como consecuencia de la aparición del COVID-19 que afectó negativamente a ese sector.² Las perspectivas para el 2021 apuntan a un incremento del PIB de entre el 4% (Fondo Monetario Internacional) y 4,5% (Banco Central del Paraguay).

En términos macroeconómicos, la inflación en el 2020 se ha reducido al 2,2% y ha permanecido en el rango meta del BCP, indicando una relativa estabilidad de precios en la economía paraguaya. En tanto que, hasta agosto de 2021, la inflación acumulada del año ha aumentado al 4,6%. Entre los principales factores que explican ese aumento se mencionan los incrementos de los precios de los alimentos, los bienes durables, combustibles, artículos y materiales de reparación del hogar, y determinados servicios de la canasta.³ El déficit fiscal ha aumentado al 7,1% sobre el PIB (2020), como consecuencia de las medidas transitorias que fueron implementadas para mitigar el impacto del COVID-19.⁴ La deuda externa del sector público sobre el PIB se ha incrementado al 33,6%. El crecimiento de la deuda se dio como consecuencia principalmente de una mayor emisión de bonos y de los préstamos suscritos con los organismos de crédito internacionales para hacer frente a los efectos negativos de la situación de la pandemia COVID-19. A agosto de 2021, la deuda externa pública se mantiene en torno al 34,3% sobre el PIB.⁵ Por su parte, las reservas internacionales se incrementaron al 29,6% sobre el PIB. Este incremento se debió en su mayor parte a la captación de deuda del gobierno para afrontar la situación de emergencia generada por la pandemia.⁶

En materia de estadísticas de salud que hace referencia al COVID-19, según el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), se observa que, desde marzo de 2020 hasta octubre de 2021, en Paraguay se reportaron un total de 460.171 casos de COVID-19 confirmados y un total de 443.682 personas recuperadas. Actualmente, existe un total de 16.206 defunciones por COVID-19. Asimismo, se han realizado un total de 1.859.093 de tomas de muestras del COVID-19.⁷ Según el sistema de registro nominal de vacunación contra COVID-19, hasta octubre de 2021 fueron administradas un total 4.640.590 dosis de vacunas contra COVID-19

² Anexo Estadístico del Informe Económico, Banco Central del Paraguay. Disponible en: <https://www.bcp.gov.py/anexo-estadistico-del-informe-economico-i365>

³ Informe de Inflación – IPC, Banco Central del Paraguay - Setiembre de 2021. Disponible en: <https://www.bcp.gov.py/informe-de-inflacion-mensual-i362>

⁴ Estadística del Ministerio de Hacienda – MH, 2020.

⁵ Estadísticas Deuda Pública, Ministerio de Hacienda, Diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.economia.gov.py/index.php/dependencias/direccion-de-politica-de-endeudamiento/estadisticas-y-publicaciones/deuda-publica>

⁶ Informe de Reserva, Memoria – 2020. Banco Central del Paraguay. Disponible en: <https://www.bcp.gov.py/gestion-de-las-reservas-internacionales-i1181>

⁷ Disponible en: <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/6c1f27-08.10.21TB.pdf> (visitado el día 8 de octubre de 2021).

y la cantidad de personas vacunadas fue de 2.766.899 (38% de la población total), de los cuales 1.873.691 personas ya cuentan con el esquema completo de vacunación (dos dosis).⁸ En términos de camas de disponibles en las Unidades de Terapia Intensiva (UTIs), en el mes de enero el año 2020 se contaba con 380, mientras que en diciembre de ese mismo año se incrementó a 636 camas. En tanto que, hasta marzo de 2021, se contaba con un total de 647. Entre 2020 y 2021 el país ha pasado por dos fuertes olas de contagios del COVID-19.⁹

2. TRANSPARENCIA EN GENERAL Y EN PROCESO DE VACUNACIÓN

Durante la pandemia COVID-19, el país no ha adoptado modificaciones y/o flexibilizaciones de estándares en la aplicación de la ley de acceso a información pública en términos de restricción, suspensión, aumento de plazos u otra medida. Asimismo, no se ha efectuado modificación alguna en el funcionamiento de los órganos garantes del derecho de acceso a la información.

El Gobierno ha sido proactivo en la publicación de información relativa a la Pandemia COVID-19. Se ha avanzado y mejorado bastante en la forma y formato de publicación de la información sobre la pandemia. Para ello, se creó un micrositio en la web del MSPBS denominado *Informe, Actúa y Prevení CORONAVIRUS - COVID-19*.¹⁰ La información se encuentra en un formato de datos abiertos y reutilizables. La ciudadanía cuenta con información periódica y/o semanal relativa a la cantidad de camas críticas, muestras diarias realizadas según técnicas (antígenos y/o PCR), la cantidad de casos confirmados de contagios por COVID-19 por departamentos y/o distritos, cantidad de fallecidos por departamentos, según grupo etarios y género, cantidad de recuperados y activos según distritos y departamentos, cantidad de personal médico contratado, etc. Existen otras informaciones que no han sido publicadas en forma periódica como camas disponibles en general y en UTI e internados.

La información relativa a la adquisición de vacunas, en términos de planes de compras, precios y fechas de entrega, se ha mantenido en confidencialidad entre el Gobierno y los proveedores. Solo se cuenta con información general sobre vacunas adquiridas y lo que se espera adquirir.

Debido a las normativas vigentes hasta el año 2020, el Gobierno no ha podido adquirir vacunas contra el COVID-19 en forma directa, sino mediante la vía del Fondo Rotatorio de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la cual ha sido modificado hacia finales de ese año. Respecto al proceso de vacunación de la población, en general ha sido transparente. Dada la escasez de vacunas, se han establecido criterios de priorización y fases para vacunar a la población, información que ha sido previamente comunicada a la ciudadanía.¹¹ Para obtener información sobre el proceso de vacunación, se creó un

⁸ Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/otros/coronavirus-vacuna/paraguay> (visitado el día 7 de octubre de 2021)

⁹ <https://www.mspbs.gov.py/portal/22779/paraguay-registra-segunda-ola-de-casos-de-covid-19.html>

¹⁰ <https://www.mspbs.gov.py/covid-19.php>

¹¹ <https://www.ip.gov.py/ip/ministro-mazzoleni-presento-el-informe-sobre-el-plan-nacional-de-vacunacion-contra-el-coronavirus-ante-congresistas/>

micrositio denominado *Vacunate COVID-19* en la web del MSPBS¹², indicando entre otros aspectos, el registro de la ciudadanía para vacunarse, los centros de vacunación habilitados, el calendario de vacunación y el registro de vacunados con los datos personales, documento de identidad, fecha de vacunación, lugar de vacunación, tipo de vacuna y las dosis aplicadas. Al mismo tiempo, se establece un canal para hacer denuncias en caso de identificar algún hecho de corrupción en el proceso de vacunación.

Como buena práctica para luchar contra la corrupción, relacionada con la aplicación de las vacunas, se destaca la transparencia del Plan de Vacunación por parte del Gobierno y la puesta a disposición de la ciudadanía de la base de datos pública de todas las personas que ya se han vacunado. La plataforma digital se convirtió en una herramienta de control ciudadano. A través de ella, hubo gente que ingresó y denunció que se vacunaron personas que no eran elegibles. Tal es el caso de la vacunación de una senadora, que fue vacunada fuera de su turno y que obtuvo la vacunación por medio de sus influencias como legisladora. Este caso llevó a la funcionaria a renunciar a su cargo (Ultima Hora, 2021).¹³ Por lo que, a través de esta plataforma se podrían identificar casos irregulares de vacunación.

Otro ejemplo de vacunación irregular tiene relación con las más de 90 personas menores de 85 años que accedieron a la vacuna contra el COVID-19, pese a que no tenían la edad requerida para esa etapa. Este caso se dio en un vacunatorio habilitado en una universidad privada de la localidad de Presidente Franco del Departamento de Alto Paraná. La denuncia fue realizada por un ciudadano que constató que algunas personas habían sido vacunadas de forma irregular en ese vacunatorio. Como resultado, el director del Hospital de Presidente Franco fue apartado del cargo, los vacunadores fueron sumariados y el vacunatorio fue cerrado y trasladado a otro lugar de ese territorio (Ultima Hora, 2021).¹⁴

3. COMPRAS PÚBLICAS Y GASTO PÚBLICO

Ante la aparición de la pandemia COVID-19, se declaró el estado de emergencia en todo el territorio paraguayo (Ley N° 6524/2020) y se establecieron las medidas excepcionales de carácter presupuestario, administrativo y fiscal, de protección del empleo y de política económica y financiera, a fin de disminuir las consecuencias económicas de la pandemia, fortalecer el sistema de salud y proteger el empleo. En la misma Ley se determinó que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) adopte medidas administrativas, simplificadas y expeditivas de contratación por vía de las excepciones a la Ley N° 2051/2003 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS" para bienes y servicios de las instituciones públicas afectadas directamente por la emergencia (Ley 6524/2020 Art. 10).

¹² <https://www.vacunate.gov.py/>

¹³ <https://www.ultimahora.com/caso-caso-los-ocho-legisladores-que-perdieron-sus-bancas-el-congreso-n2939119.html>

¹⁴ <https://www.ultimahora.com/mas-90-personas-menores-85-anos-se-vacunaron-alto-parana-n2936046.html>

En ese sentido, la DNCP pone a disposición de las Entidades del Estado una Guía Rápida de Contratación Pública para hacer frente a la emergencia sanitaria del COVID-19. En dicho documento se dan a conocer las recomendaciones y medidas adoptadas por la DNCP como ente regulador de las compras públicas. Cabe destacar, que muchas de las licitaciones realizadas en el marco de la pandemia fueron realizadas bajo la modalidad de *urgencia impostergable*. Este tipo de licitaciones son realizadas en un periodo de tiempo más reducido, por lo tanto, las documentaciones de respaldo son presentadas a la DNCP con posterioridad a la firma de los contratos. La DNCP es la encargada de realizar un control de todas las compras realizadas para la lucha contra el COVID-19. Asimismo, la DNCP pone a disposición de la ciudadanía una herramienta virtual para hacer seguimiento de todas las compras públicas realizadas por el Estado relativas al COVID-19, a fin de promover la transparencia y el control ciudadano de todas las compras realizadas.

El Gobierno ha hecho un gran esfuerzo por mejorar la publicación de información sobre compras públicas relativas al COVID-19 de forma proactiva. Prueba de ello es que a través de un trabajo interinstitucional que involucró a la Secretaría Nacional de Anticorrupción (SENAC), el Ministerio de Hacienda (MH), el Ministerio de Tecnologías de la Información y de la Comunicación (MITIC), la CGR, la DNCP, la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), el MSPBS, así como el apoyo de los técnicos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el 2020 se lanzó el software *Rindiendo Cuentas al Pueblo Paraguayo*.¹⁵ La plataforma busca proveer transparencia en la ejecución de los recursos por parte del Estado, permitiendo al ciudadano común poder realizar controles sobre el uso de los mencionados recursos.

El Portal *Rindiendo Cuentas al Pueblo Paraguayo* permite a los usuarios visualizar tanto informaciones generales como particulares sobre los recursos establecidos en la Ley de Emergencia, como ser: 1) todas las entidades involucradas y los montos que corresponden a cada una de ellas, así como su nivel de ejecución; 2) los distintos programas llevados adelante por cada entidad; 3) los subsidios que fueron y están siendo entregados a diferentes sectores de la población; y 4) todos los contratos que están involucrados con la provisión de bienes y servicios. No se cuenta con una nómina de las empresas que han sido adjudicados con mayor cantidad de contratos con el Estado en tiempos de pandemia. Sin embargo, con los datos publicados se hace posible el cálculo. El sitio web incluye también informaciones referentes a otras adquisiciones que fueron realizadas en el marco de la pandemia COVID, aunque con otros recursos diferentes a los establecidos por la mencionada ley. Toda la información se encuentra en formato de datos abiertos y son re-utilizables. La información publicada es actualizada constantemente. En la actualidad, se viene realizando mejoras en la plataforma sobre la base de los comentarios o sugerencias realizadas por parte de los usuarios de la misma. Asimismo, el Estado vio la necesidad de incluir informaciones en la plataforma virtual más allá de las informaciones relativas al COVID-19 como ser informaciones vinculadas al Presupuesto General de la Nación (PGN) —distribución del presupuesto, avance por sectores, distribución por grupo de gastos, comparación del presupuesto por etapas, distribución por programas y objetos de gasto,

¹⁵ Alojado en el sitio web: <https://rindiendocuentas.gov.py>

etc.— y al proceso de planificación —Plan Nacional de Desarrollo: marco estratégico, vinculación con el PGN, ejes, objetivos, indicadores, avances y resultados, etc.—.

En términos de mecanismos de fiscalización de gastos ante la emergencia del COVID-19, la Ley de Emergencia posibilitó la creación de una Comisión Bicameral del Congreso, integrada por 6 senadores y 6 diputados, de carácter transitorio, en atención al control permanente en materia de transparencia en la administración de los recursos (Ley 6524/2020 Art. 41). Por su parte, la CGR impulsa actividades y procedimientos de seguimiento, monitoreo y auditoría a las instituciones, vinculadas a la ejecución de los proyectos y programas ejecutados en el marco de la utilización de los recursos previstos en la Ley de Emergencia (Ley 6524/2020 Art. 44).

4. ÓRGANOS DE CONTROL: LEGISLATIVO, JUDICIAL Y CONTRALORÍAS, DEFENSORÍAS DEL PUEBLO

El “Escándalo de los insumos Chinos”, como lo bautizó la prensa, fue uno de los más destacados acontecimientos vinculados con hechos de corrupción durante la pandemia de COVID-19 en Paraguay. Tuvo lugar con la primera gran adquisición de insumos médicos (protectores faciales, protectores oculares, máscaras quirúrgicas y trajes de protección para riesgos biológicos, entre otros) realizada por el Ministerio de Salud Pública en abril del presente año. La misma alcanzó un total de USD \$14 millones y fue realizada a través de un procedimiento abreviado de adquisiciones públicas (de manera directa), contemplado en situaciones de emergencia. El total de la compra fue hecha a dos empresas vinculadas a un mismo empresario del rubro, despertando grandes suspicacias, así como acusaciones de colusión y tráfico de influencias. Los insumos entregados finalmente no cumplieron con los estándares de calidad establecidos por las autoridades sanitarias, por lo que la entrega fue rechazada por las mismas. Tras estos sucesos, fueron abiertos varios sumarios a funcionarios del Ministerio de Salud vinculados a los procesos de compra, también fue rescindido el contrato con las empresas proveedoras y presentados todos los antecedentes al Ministerio Público.

Al mencionado escándalo se suman también los casos de la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC) y la empresa estatal Petróleos Paraguayos (PETROPAR). El primer caso se trató de la adquisición de unas 4.000 unidades de mascarillas para los funcionarios de la DINAC en el marco de Emergencia Sanitaria COVID-19, con un precio varias veces superior a los del mercado (SENAC, 2020). El segundo caso mencionado corresponde también a irregularidades detectadas en la compra de insumos para afrontar la pandemia de COVID-19 —productos sobrefacturados y fuera de los parámetros técnicos establecidos por las autoridades sanitarias—, debido a las cuales la Fiscalía ya formuló una acusación y solicitó la elevación a juicio oral para la entonces presidenta de la empresa petrolera paraguaya (El Independiente, 2020; La Nación, 2021).

Es importante destacar que los mecanismos de control y transparencia de los gastos públicos en el contexto de pandemia fueron perfeccionándose y ganando eficiencia. Con la construcción de la Plataforma virtual Rindiendo Cuentas al Pueblo paraguayo se puso al alcance de la ciudadanía información pública para controlar en qué y cómo se está utilizando el dinero público, en formato de datos abiertos y de fácil acceso. Para esto fue

utilizada la plataforma virtual desarrollada por el Ministerio de Hacienda paraguayo y el BID denominada Mapa de Inversiones. La misma consiste en un sistema de información virtual que permite visualizar de manera georreferenciada los avances y resultados de los proyectos de inversión pública. En la actualidad el Portal Rindiendo Cuentas al Pueblo Paraguayo permite a la ciudadanía acceder a informaciones y datos sobre el uso de los recursos establecidos en la ya mencionada Ley N° 6.524.

5. RESTRICCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

A partir de la declaración de emergencia nacional a causa de la pandemia de COVID-19 la sociedad paraguaya atravesó por diversas fases y tipos de restricciones que generaron polémicas y debate ante una posible afectación de los derechos individuales. Entre las restricciones más polémicas y radicales se estableció el cierre de las fronteras, así como la obligación de permanencia en albergues temporales a los paraguayos y extranjeros residentes en el país que ingresaron durante el inicio de la pandemia. También fueron restringidas la circulación y la aglomeración de personas, en diversos niveles y etapas, además de las clases presenciales en todos los niveles educativos. Este tipo de medidas afectaron de manera directa a las actividades económicas y educativas, con el cierre prolongado de comercios, empresas, escuelas y universidades.

La crisis desatada por la pandemia, con su impacto económico y social, además de las limitaciones estatales para dar respuestas a las necesidades de la población, impactaron en el escenario político durante los primeros meses del 2021. Este periodo estuvo marcado por la saturación de los servicios sanitarios, la falta de medicamentos y la deficiente estrategia de adquisición de las primeras vacunas contra el COVID-19 disponibles en el mercado internacional. La intensidad de los reclamos fue escalando a inicios del mes de marzo, con insistentes pedidos de renuncia de las autoridades sanitarias e incluso con pedidos de juicio político al propio presidente Mario Abdo Benítez. El 5 de marzo tuvo lugar una masiva movilización en la capital que derivó en una fuerte represión policial. Luego sucedieron una serie de acciones de protesta ciudadana que se prolongaron por semanas en la capital y otras ciudades del país (González Bozzolasco, 2021).

En dicho contexto, tuvo lugar un nuevo intento de juicio político al presidente Abdo Benítez, el segundo experimentado antes de alcanzar la mitad de su mandato. Sin embargo, a partir de algunos cambios en su gabinete, la rearticulación de alianzas políticas y la toma de algunas rápidas medidas paliativas —la recepción de vacunas gracias a donaciones internacionales, la adquisición de insumos médicos para terapia intensiva y la ampliación de camas en dicho sector, entre otras— el presidente pudo sortear con éxitos la nueva crisis (ABC, 2021). Al mismo tiempo, la mayor influencia de vacunas, el avance en el cronograma de vacunaciones y la reducción de casos graves de COVID-19 fue descomprimiendo la situación.

6. CONCLUSIONES

Entre las conclusiones más relevantes cabe destacar que la conformación del portal unificado de rendición de cuentas fue una medida efectiva para colocar a disposición de la ciudadanía informaciones referentes a las compras realizadas por el Estado en el marco de la pandemia de COVID-19, transparentando los procesos de adquisición pública. Esta medida permitió además consolidar un panel de control de acceso público, sobre los procesos de gestión de las instituciones. La interacción con la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil fortalecieron el proceso consolidación del portal, por ejemplo, en el caso de ajuste requeridos por parte de sectores organizados y referentes ciudadanos. Se destaca el hecho de poner al alcance de toda la ciudadanía la información pública en un formato estándar y accesible para la gestión de datos.

Resulta importante rescatar a la sinergia lograda por las instituciones públicas encargadas de gestionar el portal, a pesar del contexto de grandes dificultades impuestas por pandemia. Entre las principales recomendaciones se destacan: ampliar la coordinación entre instituciones y trabajar en la integración de la información proveída en el portal, abarcando así a todas las instituciones públicas y todo tipo de compras realizadas; estandarizar la información proveída por todas las instituciones públicas; generar interfaces amigables que permitan a los usuarios desarrollar cruzamiento entre los datos proveídos; y optimizar el uso de los datos públicos no solo para el control de la ejecución institucional, sino también para el diseño de políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

ABC (2021). *Colorados archivan pedido de juicio político a Abdo y Velázquez*. Recuperado el 7/10/2021 de: <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/03/17/colorados-archivan-pedido-de-juicio-politico-para-frenar-manifestaciones/>

Decreto N° 3.506 (2020). Por el cual se reglamenta la Ley N° 6524/2020, “Que declara Estado de Emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del COVID-19 o Coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras”.

Decreto N° 3.582 (2020). Por el cual se constituye la Comisión Especial de Supervisión y Control de compras COVID-19 (CESC), para acompañar al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y a organismos y entidades del Estado en los procesos de adquisiciones de bienes e insumos necesarios para la atención del Estado de Emergencia declarado por la Ley N° 6524/2020 y se establecen medidas de transparencia complementarias.

El Independiente (2020). *Contraloría fiscaliza posibles denuncias de corrupción*. Recuperado el 8/10/2021 de: <https://independiente.com.py/contraloria-fiscaliza-posible-denuncias-de-corrupcion/>

González Bozzolasco, I. (2021). *El nuevo «marzo» que agita Paraguay*. Nueva Sociedad. Recuperado el 8/10/2021 de: <https://nuso.org/articulo/paraguay-protestas-abdo/>

Hoy (2020). *La gran estafa: Ligarón contrato por US\$ 14 millones, no cumplieron y ahora Salud llama a otra licitación*. Recuperado el 8/10/2021 de: <https://www.hoy.com.py/nacionales/la-gran-estafa-ligaron-contrato-por-us-14-millones-no-cumplieron-y-ahora-salud-llama-a-otra-licitacion>

La Nación (2021). *Acusan a Patricia Samudio por millonario daño a Petropar y piden su juicio oral*. Recuperado el 10/10/2021 de: <https://www.lanacion.com.py/pais/2021/06/01/acusan-a-patricia-samudio-por-millonario-dano-a-petropar-y-piden-su-juicio-oral/>

Ley 6.524 (2020). Que declara Estado de Emergencia ante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del Covid-19 o Coronavirus y que establecen medidas administrativas, fiscales y financieras.

SENAC (2020). Es iniciada una investigación en relación a un proceso de adquisición de mascarillas de protección en la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil, en el marco de la Emergencia Sanitaria COVID-19. Recuperado el 9/10/2021 de: <https://senac.gov.py/index.php/noticias/es-iniciada-una-investigacion-en-relacion-un-proceso-de-adquisicion-de-mascarillas-de-proteccion-en-la-direccion-nacional-de-aer>

TSJE (2021). *Elecciones Generales 2018*. Recuperado el 9/10/2021 de: <https://tsje.gov.py/elecciones-generales-2018.html>

Última Hora (2019). *Mario Abdo se salva de juicio político*. Recuperado el 8/10/2021 de: <https://www.ultimahora.com/mario-abdo-se-salva-juicio-politico-n2835351.html>

Última Hora (2020). *Contraloría confirma que compra estuvo viciada de irregularidades*. Recuperado el 7/10/2021 de: <https://www.ultimahora.com/contraloria-confirma-que-compra-estuvo-viciada-irregularidades-n2886463.html>

Última Hora (2021). *Caso por caso: Los ocho legisladores que perdieron sus bancas en el Congreso*. Recuperado el 8/10/2021 de: <https://www.ultimahora.com/caso-caso-los-ocho-legisladores-que-perdieron-sus-bancas-el-congreso-n2939119.html>

Última Hora (2021). *Más de 90 personas menores de 85 años se vacunaron en Alto Paraná*. Recuperado el 8/10/2021 de: <https://www.ultimahora.com/mas-90-personas-menores-85-anos-se-vacunaron-alto-parana-n2936046.html>



PERÚ

MANUEL GLAVE, MARCELA CAVASSA Y SOFÍA HUANGAL*

* Manuel Glave: Investigador Principal de GRADE (mglave@grade.org.pe); Marcela Cavassa: Investigadora Asistente de GRADE (mcavassa@grade.org.pe), y Sofía Huangal: Asistente de Investigación de GRADE (shuangal@grade.org.pe).

1. CONTEXTO NACIONAL

La prudente y responsable gestión de la política económica que ha tenido el Perú por más de 20 años le ha permitido construir sólidos fundamentos macroeconómicos¹, los cuales han sido fundamentales para darle soporte a las medidas implementadas en el marco de la pandemia del Covid-19. Perú implementó una de las políticas de contención más estrictas en el mundo, en lo que se refiere a inmovilización social, restricciones de tránsito y reunión y suspensión de actividades económicas, con el fin de darle tiempo al incremento en la capacidad de atención y respuesta del sistema sanitario, dadas sus debilidades estructurales. Esta política fue acompañada de un Plan Económico equivalente al 20% del PBI, el más ambicioso en la historia de este país y uno de los más grandes entre las economías emergentes (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2021).²

Ello no quita, sin embargo, que la pandemia, como en muchos otros países en el mundo, haya desatado una de las peores crisis en su historia contemporánea, generando una contracción del PBI de dos dígitos, la destrucción de millones de empleos formales e informales, y un repunte de la pobreza. El año 2020 cerró con una contracción económica de -11.1% y experimentó, durante el segundo trimestre, mínimos históricos en las tasas de ocupación, registrándose pérdidas de 6.7 millones de puestos de trabajo, las cuales se concentraron en las áreas urbanas, empresas de mayor tamaño y los sectores no primarios (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2021). Ello se vio reflejado en el incremento de la pobreza monetaria, la cual habiéndose reducido de 58.7% en el 2004 a 20.2% en el 2019 (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2021), se habría elevado, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), a 30,1% en el 2020³: un incremento de 9,9 puntos porcentuales que equivale a 3 millones 330 mil personas pobres, más que el año anterior (INEI, 2021). Cabe resaltar que, si bien la tasa de pobreza monetaria sigue siendo mayor en zonas rurales, ésta se incrementó en mayor medida en las zonas urbanas, donde pasó de 14.6% a 26%, creciendo en 11,4 puntos porcentuales, mientras que en el área rural pasó de 40.8% a 45.7%, un incremento de 4,9 puntos porcentuales (INEI, 2021), lo que ayuda a explicar, en parte, el efecto de “migración inversa” que experimentó el país en el año 2020.⁴

¹ Al cierre del año 2019, su deuda pública, que representaba el 26,8% del PBI, se ubicó como una de las más bajas en América Latina y países emergentes, cuyos promedios fueron 70,6% y 52.4% del PBI, respectivamente; su riesgo país, calificado en 104 puntos básicos, se mantuvo como el menor de la región, cuyo promedio fue de 548 puntos básicos; y sus reservas internacionales netas, que representaron el 29,6% del PBI, se encontraron entre las más altas en América Latina y países emergentes, cuyos promedio fueron de 14,2% y 15,7% del PBI, respectivamente (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2020). Además, la inflación en el Perú se ha mantenido en niveles bajos y estables durante los últimos años, manteniendo un promedio de 2,9% entre los años 2010 y 2019, una cifra mucho menor a las que se registran en países emergentes y América Latina: 5,2% y 5,5%, respectivamente (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2020).

² Dicho plan combina un conjunto de instrumentos de política para cubrir las etapas de contención de la epidemia y reactivación de actividades, con el objetivo de minimizar los efectos sociales y económicos de la pandemia, utilizando herramientas tributarias, de gasto público y de inyección de liquidez (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2021).

³ La Línea de Pobreza es el equivalente monetario al costo de una canasta básica de consumo de alimentos y no alimentos, que para el año 2020 asciende a S/ 360 mensuales por habitante, según el INEI.

⁴ Este efecto de “migración inversa”, de las principales ciudades, en particular Lima, hacia centros poblados menores o zonas rurales, es un fenómeno cuya magnitud y particularidades aún son materia de investigación (Huaranca & Ortiz, 2020; Zolezzi, 2020).

Sin embargo, no solo preocupan los actuales niveles de pobreza sino la alta vulnerabilidad de gran parte de la población no pobre. Ya antes de la pandemia, si bien la tasa de pobreza se ubicaba en 20%, el PNUD (2020) alertaba que el 65% de los hogares en el Perú sufría de al menos algún tipo de vulnerabilidad,⁵ situación que se tornaría más crítica en el contexto de la pandemia. De hecho, según el INEI, el porcentaje de la población en riesgo de caer en pobreza monetaria pasó de 34% en el 2019, a 35.5% en el 2020 (Bonett, 2021).

Todo ello se enmarca a su vez en un contexto de constante inestabilidad, dentro de la cual la corrupción y la presencia de intereses subalternos detrás del ejercicio del poder han tenido un papel protagónico. Ya desde el 2018, la debilidad institucional y diversas acusaciones de corrupción desencadenaron sucesivas crisis políticas que le significaron al Perú intempestivos cambios de gobierno y el cierre del Congreso en el año 2019.⁶ La crisis continuaría en el 2020, ya en un contexto de pandemia, generándose la destitución del presidente Vizcarra bajo las causales de incapacidad moral permanente debido a acusaciones de corrupción a solo cinco meses de celebrarse los comicios generales. La conducción del Estado recaería primero en el Presidente del Congreso Manuel Merino, quien, forzado a dimitir ante el rechazo de la población, le terminó cediendo el mando a Francisco Sagasti, quien heredaría así la responsabilidad total de las negociaciones para la compra de vacunas contra la COVID-19, el principal reto de su gestión. El país atravesaría por una nueva crisis política, esta vez vinculada al escándalo de la vacunación en secreto de 487 personas, entre ellos el ex presidente Martín Vizcarra, ministros de Estado y funcionarios que alcanzarían a comprometer también a la administración de Sagasti (Enriquez et al., 2021; Contraloría General de la República, 2021).

Parte de esta crisis de legitimidad alcanzó a verse reflejada en las últimas mediciones del Barómetro de las Américas (2018/19), según las cuales solo el 28% de los peruanos se considera satisfecho con la democracia, cifra que viene en descenso desde el 2012, cuando se registró un pico de 51.8%.⁷ Los resultados de esta última ronda del Barómetro de las Américas confirman también el protagonismo de la corrupción en dicha crisis. El Perú figuró, en el 2019, como el país más preocupado por el tema de la corrupción en la región (Carrión & Zárate, 2018).⁸

⁵ En particular, que el 21% de los hogares presentaba déficit calórico; el 34% sufría de vulnerabilidad laboral, lo que significa que sus asalariados percibían menos del salario mínimo establecido por ley; el 30% no tenía capacidad de ahorro, y el 12% no tenía acceso a red pública de agua PNUD (2020).

⁶ El presidente Pedro P. Kuczynski anunció su renuncia en marzo de 2018 entre acusaciones de corrupción y sobornos. Le continuó en el mando el Vicepresidente Martín Vizcarra, bajo cuyo mandato se generaría una nueva crisis política que desencadenaría en la disolución del Congreso de la República y la convocatoria a nuevas elecciones parlamentarias en setiembre del 2019.

⁷ Ello explica también la alta tolerancia entre los peruanos al cierre del Congreso, la cual aumentó en más de 20 puntos porcentuales entre los años 2017 y 2019, llegando a 59%, el más alto de la región. Con 41.7 grados (de una escala de 0-100), el apoyo al sistema político también se ubica en el valor más bajo registrado en Perú desde 2006, y en el más bajo de la región en la ronda 2018/19 (Carrión & Zárate, 2018).

⁸ Este fue señalado por el 36% de los entrevistados como el problema más importante del país, siendo la primera vez, desde que se tiene registro, que este tema lidera las preocupaciones ciudadanas. Este es un cambio sustancial en relación a la encuesta realizada en 2006, cuando apenas un 7% declaraba que este era el principal problema, mientras que un 71% mencionaba a la economía. Y es que para el 2019, el 95% de los encuestados consideraba que la mitad o más de los políticos estaba involucrado en casos de corrupción, encabezando también en este aspecto a nivel regional (Carrión & Zárate, 2018).

Los resultados del Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional confirman este escenario de deslegitimidad hasta el año 2018, en el que, con 35 puntos, y ubicado en el puesto 105 de 180, el Perú registró su peor desempeño en este instrumento de medición. Entre 2019 y 2020, sin embargo, el país subió tres puntos, escalando once posiciones. Proética, capítulo peruano de Transparencia Internacional, considera que este avance puede explicarse tanto por las investigaciones de casos de corrupción como por las recientes reformas adoptadas. Concretamente, reformas dirigidas a brindarle más autonomía y control al ejercicio de la justicia, prohibir que personas sentenciadas en primera instancia postulen a cargos de elección popular, a fortalecer el régimen de supervisión y sanción de las finanzas partidarias y a la eliminación de la inmunidad parlamentaria. Sin embargo, a pesar de esta mejora, el Perú aún se mantiene en el grupo de países con elevada percepción de corrupción (Proética, 2020).

Pero si la corrupción ya era uno de los mayores problemas en el Perú, cobra aún más relevancia en el contexto de la pandemia. La Contraloría General de la República estima que el monto de perjuicio económico por actos de corrupción en el 2019 habría alcanzado el 15% del Presupuesto Público, lo que es alrededor del 3% del PBI (Shack et al., 2020). Si este perjuicio se observa en situaciones de “normalidad”, en tiempos de COVID-19, las pérdidas podrían ser mucho mayores. Esto debido a que los problemas precedentes que enfrenta el Estado en materia de ineficiencia en la gestión de contrataciones e insuficientes mecanismos de control interno y rendición de cuentas, se combinan con otros derivados de situaciones propias de la emergencia sanitaria como la disponibilidad de un gran flujo de recursos que se transfieren para su rápida ejecución, la flexibilización de las modalidades de contratación, reducido tiempo para tomar decisiones, limitaciones de los ciudadanos para acceder a información pública y a su capacidad de vigilancia, entre otras (Shack, 2021). Tanto para responder a este incremento en el riesgo de corrupción como a los altos niveles de incertidumbre que trajo la pandemia, el Estado promovió el desarrollo de diversas herramientas para transparentar la información no solo relativa al proceso de vacunación, sino también a los procesos de compras y contrataciones en el marco de la emergencia.

Este es el complejo contexto en el que asume el mando en julio del 2021 el presidente Pedro Castillo, cuyo plan de gobierno en el corto plazo estaría principalmente dirigido a continuar con los avances en los planes de vacunación y de reactivación económica. Según versa su discurso por los primeros 100 días de gobierno⁹, cerca del 60% de la población objetivo se encuentra vacunada a noviembre del 2021, avance que favorece a su vez las proyecciones de crecimiento, las cuales se estiman entre 10% y 12% para el cierre del 2021. En materia de corrupción, sin embargo, no se han anunciado medidas claras.

Si bien en el Perú la lucha contra la corrupción se ha venido fortaleciendo significativamente en los últimos años, logrando entre sus hitos más importantes la puesta en marcha del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021¹⁰, instrumento central de

⁹ Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/2332129-discurso-del-presidente-pedro-castillo-por-los-100-dias-de-gobierno>

¹⁰ Previamente, la creación en el 2013 de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (Ley 29976), la aprobación en el 2017 de

la estrategia peruana; la agenda anticorrupción se percibe últimamente muy desgastada. Ello se vería reflejado en el hecho de que en el último proceso electoral peruano ningún candidato ofreciera propuestas para disminuir la incidencia de corrupción en el Estado, limitándose a mencionar solo medidas ya implementadas (OCC, 2021; Proética, 2021), y en la falta actualmente de una agenda firme contra la corrupción de una administración que asume el mando en un contexto que, como ya vimos, representa mayores desafíos para la gestión pública y mayores oportunidades para la corrupción.

2. TRANSPARENCIA EN GENERAL Y EN EL PROCESO DE VACUNACIÓN

El derecho de acceso a la información constituye un derecho fundamental, reconocido por la Constitución, regido por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 27806) y su reglamento (D.S. N° 072-2003-PCM), y cuyo ejercicio efectivo debe ser garantizado por la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTAIP)¹¹ del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

El ejercicio efectivo de este derecho cobra mayor relevancia en el contexto de pandemia, dada la necesidad de contar con información confiable y suficiente sobre su impacto y las acciones efectuadas por el Estado para su atención, lo que contribuye a su vez con la prevención de la corrupción y posibilita la rendición de cuentas. Sin embargo, aun cuando la declaración del Estado de Emergencia¹² no haya significado la suspensión del ejercicio del derecho de acceso a la información pública¹³, las restricciones de desplazamiento impusieron barreras fácticas a su efectividad durante el inicio de la pandemia.¹⁴

No obstante, la posición de la ANTAIP fue firme al respecto: la ciudadanía mantiene indemne su derecho a la información pública, el cual debe satisfacerse siempre que las restricciones decretadas en el marco de la emergencia u otro impedimento de orden técnico y administrativo no se constituyan en obstáculos insalvables para su atención.¹⁵ En este sentido, si bien la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no establece la obligación de implementar un formulario virtual para solicitudes de acceso a la información, si contempla la posibilidad de que las instituciones establezcan otros medios para su atención.¹⁶ De esta

la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (D.S. 092-2017 PCM) y la creación en el 2018 de la Secretaría de Integridad Pública en la Presidencia del Consejo de Ministros como órgano responsable de ejercer técnicamente la rectoría de dicha Política, así como de desarrollar los mecanismos e instrumentos para prevenir y gestionar los riesgos de la corrupción (OCC, 2021).

¹¹ Creada en el 2017 por Decreto Legislativo N° 1353.

¹² Establecido mediante D.S. N° 044-2020-PCM. Sus posteriores ampliaciones y modificaciones quedan sistematizadas en el D.S. N° 184-2020-PCM, prorrogado por los D.S. N° 201-2020-PCM, N° 008-2021-PCM, N° 036-2021-PCM, N° 058-2021-PCM, N° 076-2021-PCM, N° 105-2021-PCM, N° 123-2021-PCM, N° 131-2021-PCM, N° 149-2021-PCM, N° 152-2021-PCM y N° 152-2021-PCM.

¹³ Artículo 3 del D.S. 044-2020-PCM.

¹⁴ Las restricciones de desplazamiento de personas para la prestación y acceso a servicios y bienes no esenciales, limitó de facto la presentación y atención presencial de las solicitudes de acceso a la información pública.

¹⁵ Conclusión 2 de la Opinión Consultiva 020-2020-JUS/DGTAIPD, respecto a la atención de solicitudes de acceso a la información pública y el cumplimiento de obligaciones de transparencia activa durante la declaración de Estado de Emergencia Nacional como consecuencia del brote del coronavirus (COVID-19). En: <https://bit.ly/357ukA9>

¹⁶ Artículo 10 del Reglamento de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el D.S. 072-2003-PCM.

manera, la ATAIP incluye entre sus recomendaciones la implementación de canales de atención virtuales como una alternativa a la atención presencial en el marco de la emergencia. Así, si bien un grupo de entidades a nivel nacional ya contaba con mesas de partes virtuales, esta fue la herramienta cuyo uso y difusión se incrementó más durante el 2020 (ANTAIP, 2020).

Pero garantizar la vigencia de los máximos niveles de transparencia y rendición de cuentas también debía implicar la actualización eficaz de los portales del Estado como mecanismos de Transparencia Activa¹⁷, de especial relevancia en el contexto de la Emergencia ya que viabiliza la difusión de información completa, permanente y veraz sobre las decisiones del Estado en este periodo singular¹⁸ (ANTAIP, 2020). Así, ya desde las primeras semanas del Estado de Emergencia, se implementaron las plataformas “Coronavirus (COVID-19) en Perú”¹⁹, con las principales estadísticas sobre la evolución de la pandemia y con información sobre medidas de política vinculadas a su gestión; “Sala Situacional COVID-19”²⁰, un espacio virtual con información estadística a nivel nacional de casos positivos, hospitalizados y fallecidos, disponibilidad de camas críticas y ventiladores, disponibilidad y distribución de equipos de protección personal, así como información relacionada a la ejecución presupuestal y contrataciones públicas realizadas; y el portal “Conosce”²¹, espacio virtual en el que se difunden las contrataciones directas realizadas en el marco de la emergencia nacional frente a la COVID-19.

Más adelante se implementaron también el “Reporte nacional de entrega de bonos”²², con información sobre avances a nivel nacional y enlaces para que los ciudadanos puedan verificar si son beneficiarios; y el “Vacunómetro” implementada por el Ministerio de Salud para el seguimiento de la vacunación a nivel nacional²³ con información sobre las metas de vacunación y avances actualizados diariamente según grupo etario, grupo de riesgo, ubicación geográfica, tipo de vacuna y número de dosis.²⁴

Otro gran esfuerzo para favorecer la transparencia en el marco de la pandemia vino de parte de la Contraloría General de la República, la cual implementó plataformas como el “Velocímetro de los servicios de control”²⁵ que dispone de filtros que permiten realizar consultas y generar tableros con información desde el 2018 según ubicación geográfica, nivel de gobierno, estado y tipo del servicio; y el “Monitor de control y Transparencia Covid-19”²⁶,

¹⁷ La transparencia activa implica la obligación de las entidades públicas de difundir información sin que medie una solicitud de acceso a la información pública.

¹⁸ Conclusión 6 de la Opinión Consultiva 020-2020-JUS/DGTAIPD, respecto a la atención de solicitudes de acceso a la información pública y el cumplimiento de obligaciones de transparencia activa durante la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional como consecuencia del brote del coronavirus (COVID-19). En: <https://bit.ly/357ukA9>

¹⁹ Ver: <https://www.gob.pe/coronavirus>

²⁰ Ver: https://covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp

²¹ Ver: <https://portal.osce.gob.pe/osce/covid19/>

²² Ver: <https://bonos.servicios.gob.pe/>

²³ Ver: <https://www.minsa.gob.pe/reunis/data/vacunas-covid19.asp>

²⁴ Según esta herramienta, al 18 de noviembre del 2021, el 74.5% de la población objetivo se encuentra ya vacunada con una dosis, mientras el 58.7% cuenta con las dos dosis.

²⁵ Ver: <https://velocimetrodecontrol.contraloria.gob.pe/>

²⁶ Ver: <https://monitorcovid19.contraloria.gob.pe/>

una plataforma virtual amigable que consolida toda la información relacionada a los recursos asignados, medidas adoptadas, estrategias de control, normativa, y resultados del control relacionados a la COVID-19.

Así, diversas instituciones hicieron uso de sus plataformas institucionales, así como de sus redes sociales, o bien implementaron plataformas digitales especiales para brindar información vinculada a la pandemia, según sus propias estrategias institucionales. Ello, sin dejar de lado esfuerzos conjuntos para alimentar plataformas únicas de información, como la Plataforma Nacional de Datos Abiertos²⁷, que permite encontrar, explorar y reutilizar datos gubernamentales, la cual cuenta actualmente con una categoría específica para la difusión de información referente a la COVID-19, la cual es alimentada actualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. En la misma línea, en tanto que la apertura de los datos de gobierno no solo implica que los datos sean puestos a disposición de la ciudadanía para su conocimiento, sino también que la información entregada al ciudadano se encuentre en formatos que permitan la reutilización de los datos, mucha de la información comprendida en las plataformas antes descritas pueden ser consultadas de esta manera.

Cabe mencionar que, al igual que en muchos otros países, los altos niveles de incertidumbre y la urgencia en la necesidad de generación de información para la administración de la crisis desafiaron la capacidad del Estado para brindarla de manera suficiente, oportuna, uniforme y en formatos amigables. Y que, en este sentido, la implementación de las mencionadas plataformas y herramientas virtuales ha sido progresiva, siendo también progresivas las mejoras en la calidad de los datos publicados y su uniformidad, las cuales sujetas a las capacidades institucionales, también han presentado variaciones entre sectores y entre niveles de gobierno. En este contexto, resulta relevante el rol que jugaron la sociedad civil y la comunidad académica, quienes contribuyeron con la producción, reutilización y creación de nuevos significados con los datos proporcionados por las instituciones públicas, no siempre proporcionados de forma amigable para el público en general. Una de las principales iniciativas fue, por ejemplo, la apertura de la plataforma "OpenCovid-Perú", creada en el contexto de la pandemia por un grupo de científicos e investigadores con el objetivo de aportar a la sociedad a través del análisis de datos del COVID-19.²⁸ Este tipo de iniciativas logró incluso incidencia en la adopción de nuevos criterios para el registro de fallecimientos del Ministerio de Salud, con lo cual el Perú se convertiría en uno de los primeros países en sincerar sus cifras de fallecidos.²⁹

Por último, entre las últimas medidas anunciadas para el fortalecimiento de la transparencia, en un escenario todavía marcado por la pandemia, es importante mencionar la reciente

²⁷ Ver: https://www.datosabiertos.gob.pe/search/field_topic/covid-19-917?sort_by=changed

²⁸ Esta plataforma se encuentra ya inactiva. Más información en una nota del Diario Gestión, disponible en: <https://gestion.pe/peru/covid-19-opencovid-peru-integrantes-anuncian-cierre-de-portal-que-informaba-sobre-avance-de-la-pandemia-en-el-pais-nndc-noticia/>

²⁹ Para mayor información, ver nota del Diario El Peruano: <https://elperuano.pe/noticia/121843-covid-19-peru-es-el-primero-pais-del-mundo-en-sincerar-sus-cifras-de-fallecidos>

aprobación de un proyecto de ley para la creación de la Autoridad Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, mediante el cual se integrarían las actuales dos autoridades y el tribunal administrativo de transparencia. Una integración orgánica que además tendría un mayor estatus en la estructura del Estado, ya que surgiría en condición de organismo técnico especializado con personería jurídica propia, lo que le daría indiscutiblemente mayor autonomía y recursos presupuestales.³⁰

3. COMPRAS PÚBLICAS Y GASTO PÚBLICO

En el 2008 se creó el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) para transparentar las compras públicas del Estado peruano, todo ello enmarcado en la Ley de Contrataciones del Estado (Ley N° 30225)³¹. Dicha organización posee el mecanismo de Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE)³² para transparentar y hacer publicidad a todas las contrataciones del Estado. A su vez, el organismo público ejecutor "Perú Compras"³³ facilita la articulación de las entidades públicas con los proveedores de bienes y servicios para la atención oportuna de sus necesidades, de manera eficiente y transparente. De esta manera, si bien ya existían los mecanismos y plataformas de acceso a la información es debido al estado de emergencia sanitaria que se crearon sitios web con la posibilidad de descarga y visualización de información respecto a los gastos realizados en el periodo de emergencia sanitaria como "Transparencia COVID-19"³⁴, "Consulta Amigable COVID-19"³⁵ y "Conosce"³⁶.

Según Shack (2021), entre marzo y diciembre de 2020 se llevaron a cabo el triple de procesos y se gastó cerca del doble del monto respecto al año anterior. Así, se realizaron 7 503 procesos de contratación directa por 5049.6 millones de soles. Dicho monto se direccionó a los rubros de material y equipos médicos, equipos de limpieza, medicamentos, estructuras para establecimientos médicos y otros afines. En relación a todo ello, durante el estado de emergencia por la COVID-19, aumentó el número de denuncias por corrupción referidas principalmente a irregularidades en la adquisición y entrega de canastas de víveres y la sobrevaloración de equipos médicos y mascarillas, llegando a incrementarse en 700% durante los primeros 100 días de iniciado el estado de emergencia (OSCE, 2020). Por ejemplo, existen casos de compras muy por encima de su valor de mercado, como es el caso de la compra de 35 ventiladores mecánicos para el Hospital de Emergencias de Ate o la compra de ambulancias realizada por el gobierno de Apurímac.³⁷

³⁰ Para mayor información, ver nota del Diario El Peruano: <https://elperuano.pe/noticia/122417-aprueban-proyecto-que-promueve-la-transparencia-y-la-proteccion-de-datos-personales>

³¹ Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 082-2019-EF.

³² Ver: <https://portal.osce.gob.pe/osce/content/sistema-electrico-de-contrataciones-del-estado-seace>

³³ Ver: <https://www.gob.pe/perucompras>

³⁴ Ver: <https://www.perucompras.gob.pe/contrataciones/contrataciones-emergencia-covid19.php>

³⁵ Ver: <https://apps5.mineco.gob.pe/coronavirus/Navegador/default.aspx>

³⁶ Ver: <https://portal.osce.gob.pe/osce/covid19/>

³⁷ Información reportada por Convoca, organización de periodismo de investigación. Más información en: <https://convoca.pe/agenda-propia/covid-19-fiscalias-anticorrupcion-investigacion-cerca-de-1700-presuntas-compras>

Asimismo, el Estado Peruano, desde el 15 de marzo de 2020 hasta el plazo de un año, habilitó más de 124 mil millones de soles para la lucha contra la pandemia. La ley 30225 fue la que reguló las compras de bienes y servicios debido a la situación de emergencia sanitaria. Esta permitió realizar las compras a través de una contratación directa y no mediante un requerimiento y compra luego de un proceso de selección. Para la Contraloría General de la República, la flexibilidad de este mecanismo, combinada con una serie de problemas propios del contexto de emergencia, tales como la magnitud de los flujos de dinero para su rápida ejecución, el reducido tiempo para tomar decisiones, limitaciones de los ciudadanos para acceder a información pública y a su capacidad de vigilancia, entre otras, incrementan las probabilidades de irregularidades en los procesos de contratación (Shack, 2021). Así, en el sector salud se evidenciaron casos en los que se efectuó la adquisición de los equipos biomédicos por más de S/4.3 millones a favor de 10 proveedores sin las exigencias y formalidades de un procedimiento de selección, y cuyas actuaciones preparatorias no han sido regularizadas hasta el 9 de diciembre del 2020 (Congreso de la República, 2021).

Proética, en sus dos primeros análisis de datos abiertos, el primero a finales de abril³⁸ y el segundo a finales de agosto del 2020³⁹, sobre las contrataciones públicas en el marco de la emergencia sanitaria contra la Covid-19, destacó la poca disponibilidad de datos registrados frente a la gran cantidad de gasto declarado por el Estado peruano para frenar la pandemia.⁴⁰ En aquellos primeros meses, los datos indicaban que los rubros con mayor número de contrataciones fueron los de alimentos, con 39.53%, y de protección, aseo y limpieza, con 33.14%. Asimismo, en el primer análisis destaca el sector Interior y Defensa como los que reportaron mayor número de contrataciones y gasto para la compra de implementos de seguridad. Sin embargo, dicho sector también reportó graves escándalos de corrupción por la compra de dichos implementos.⁴¹

A noviembre del 2021, las contrataciones directas por causal de emergencia sanitaria por COVID-19 registradas en el portal "Conosce" suman 10.871 procesos, involucrando una inversión de 8.238 mil millones de soles (ver Tabla 1). Dichas cifras aún no se acercan a la cantidad de gasto destinado para el estado de emergencia. Asimismo, el rubro con mayor gasto y número de contrataciones registradas es el de material y equipo médico con un poco más de S/ 3 millones de soles.

³⁸<https://www.proetica.org.pe/contenido/analisis-de-los-datos-abiertos-sobre-contrataciones-publicas-en-el-marco-de-la-emergencia-sanitaria-contra-el-covid-19/>

³⁹<https://www.proetica.org.pe/contenido/reporte-n-02-que-nos-dicen-los-datos-abiertos-sobre-las-contrataciones-publicas-para-atender-la-emergencia-sanitaria/>

⁴⁰ Además, los informes exponen el problema de la existencia de contrataciones con empresas cuestionadas por corrupción en diferentes informes del poder judicial. Por ejemplo, en abril del 2020 los datos abiertos disponibles representaban el 0.75% del total del gasto informado, existían así solo 5 mil millones de soles con informes de sus contrataciones frente a los 184 millones de soles indicados en el Sistema de Adquisiciones del Estado. Ver: <https://www.proetica.org.pe/contenido/analisis-de-los-datos-abiertos-sobre-contrataciones-publicas-en-el-marco-de-la-emergencia-sanitaria-contra-el-covid-19/>

⁴¹ Ver nota del diario El País: <https://elpais.com/internacional/2020-04-25/la-crisis-de-la-covid-19-tumba-al-ministro-del-interior-de-peru.html>

TABLA 1. Contrataciones por rubro en época de emergencia

Rubro	Monto de contratación	Número de contrataciones
Material y equipo médico (42%)	3,453,333.627	6 260
Otros bienes (14%)	1,177,263.199	1331
Otros-servicios (10%)	846,793.025	1662
Obras, construcciones y consultorías (8%)	684,294.302	927
Medicamento (8%)	632,763.647	700
Alimentos (5%)	410,667.502	2 415
Productos de aseo y limpieza (4%)	298,801.511	765
Alojamiento temporal y alimentación (3%)	273,540.430	778
Limpieza y fumigación (3%)	223,753.248	512

Fuente: Portal Conosce del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado°. **Nota:** Información hasta noviembre de 2021.

4. ÓRGANOS DE CONTROL

La llegada del COVID-19 al Perú no solo generó una crisis sanitaria y económica sino que también puso en mayor evidencia los problemas de gestión del Estado, vinculados a precarios Sistemas de Control Interno; la insuficiente calidad, eficiencia y equidad en la gestión del servicio civil e inflexibilidad de la carrera pública; marcos regulatorios insuficientes; y al tamaño de la corrupción e inconducta funcional (Contraloría General de la República, 2021). En tiempos de COVID-19, se suman además riesgos de corrupción vinculados a situaciones propias del estado de emergencia, como la cantidad de recursos públicos involucrados, la flexibilización de las modalidades de contratación y la capacidad limitada de la ciudadanía de ejercer el control social debido a las medidas de confinamiento y distanciamiento social (Shack, 2021). En este contexto, el rol de la Contraloría General de la República, y demás órganos del Sistema Nacional de Control, cobra una especial relevancia.

Las demandas de este nuevo contexto motivaron el despliegue masivo de un control concurrente en los principales procesos de compra a nivel nacional y de otorgamiento de ayudas y beneficios sociales a favor de los más vulnerables, con el fin de advertir oportunamente de riesgos y situaciones que pudieran afectar la correcta asignación de los recursos públicos. Producto de este esfuerzo, se logró examinar en todos los servicios de control realizados entre marzo y diciembre de 2020 alrededor del 80% del total de los recursos asignados por el Estado para hacer frente a la pandemia (Contraloría General de la República, 2021). Así mismo, en pro de la transparencia en el cumplimiento de sus funciones, la Contraloría implementó la plataforma "Monitor de Control y transparencia COVID-19"⁴²,

⁴² Ver: <https://monitorcovid19.contraloria.gob.pe/>

con información estadística sobre la ejecución de los recursos públicos así como sobre la estrategia de control adoptada en el marco de la pandemia. Ello permite acceder a información de ejecución por tipo de gobierno (nacional, regional y local), sector, pliego y unidades ejecutoras y a los propios informes de control realizados. Así, según este portal, los informes de control sumarían a noviembre del 2021 un total de 14,669⁴³, de los cuales, en línea con una estrategia preventiva del control gubernamental, el 96% fueron de control simultáneo, en sus diferentes modalidades.

La Contraloría también realizó operativos de control a lo largo del año 2020. En dichas visitas se evaluó y supervisó la capacidad de respuesta de los establecimientos de salud, la implementación de medidas de bioseguridad, la actualización del presupuesto institucional de universidades públicas para garantizar su operatividad y funcionamiento frente a la pandemia, la distribución de kits de alimentos y la entrega de canastas. Asimismo, se realizaron mega operativos de control en las regiones de Cajamarca, Ucayali, Callao y Ancash, llegando incluso a unidades ejecutoras como las municipalidades distritales. Finalmente, la Contraloría realiza el control del proceso de vacunación, no solo mediante auditorías al proceso de compra de vacunas sino también mediante servicios de control concurrente en los procesos como la recepción, almacenamiento, conservación, distribución y aplicación de vacunas (Contraloría General de la República, 2021).

La Defensoría del Pueblo es otra institución importante en el marco de un sistema de “pesos y contra pesos”. En el marco de la pandemia, cuyos efectos y medidas para su gestión, como veremos más adelante, pusieron en riesgo el ejercicio de un vasto universo de derechos, dicha institución viene cumpliendo un rol protagónico. La Defensoría reportó una diversidad de alertas y denuncias relacionadas a la emergencia sanitaria⁴⁴ y, además de reportes generales sobre la actuación defensorial en el marco de la pandemia, emitió diversos informes especiales que versan sobre la afectación de derechos en perjuicio de distintos grupos poblacionales en el marco de la pandemia.⁴⁵

En materia judicial, las actuaciones del Ministerio Público y de las Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción también vienen jugando un rol clave.⁴⁶ A noviembre del 2021, el

⁴³ De estos, el 25% se enfoca en contribuir al fortalecimiento de la capacidad de respuesta de los servicios de salud, 41% en apoyar la mitigación de los efectos de las medidas de aislamiento e inmovilización social, 27% en ayudar a la implementación de las medidas de contención y 7% en contribuir a las medidas de reactivación económica. Información disponible en: <https://monitorcovid19.contraloria.gob.pe/>.

⁴⁴ En los primeros 120 días de aislamiento, recibieron 15,246 quejas, 9,191 peticiones y 38,600 consultas (Defensoría del Pueblo, 2020b).

⁴⁵ La Defensoría emitió 36 informes especiales sobre un vasto universo de denuncias relacionadas al derecho de retorno, derechos laborales, privación de la libertad, atención de las personas con discapacidad, poca atención a la violencia infantil, derechos de la población carcelaria, salubridad en mercados, supervisión de los portales de transparencia de instituciones públicas, la entrega de bonos y la accesibilidad y calidad de la educación a distancia, entre otros. Así mismo, se realizaron aproximadamente 11 Informes de Adjuntía en el 2020 que abordaban de manera más detallada temas como planes de atención para los pueblos indígenas, el problema de los residuos sólidos, la situación migratoria y la escasez de oxígeno en el marco de la pandemia. Finalmente, la Defensoría dedicó una serie de reportes especiales sobre la igualdad y violencia durante el contexto de la emergencia sanitaria, abordando así los retos de la violencia de género en el Perú.

⁴⁶ Durante los primeros meses de iniciada la emergencia sanitaria, el Ministerio Público habilitó su mesa de partes virtual, así como otras plataformas para atender denuncias, siendo las más comunes aquellas sobre presuntas irregularidades en la adquisición y distribución de víveres para la población afectada por el estado de emergencia. Asimismo, en los primeros dos meses se registraron 506 presuntos casos de corrupción y estos fueron abordados por las fiscalías especializadas en esta materia a nivel nacional. Entre

Ministerio público reportó 42 presuntos casos de corrupción vinculados al sector salud, mientras que los referidos a similares hechos en las FF.AA. y PNP suman 23.⁴⁷ El Congreso también contribuyó en lo que respecta a la investigación de casos de irregularidades y presuntos casos de corrupción mediante el establecimiento de comisiones de investigación, como aquellas dedicadas a los procesos de contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios realizadas por el Seguro Social de Salud – ESSALUD; el número real de fallecidos a causa del Covid-19; o el presunto favorecimiento en la aplicación de vacunas contra el Covid-19 en favor del ex Presidente vacado Martín Vizcarra, entre otros altos funcionarios públicos y demás involucrados. Ello, buscando determinar finalmente las presuntas responsabilidades de los funcionarios y/o servidores públicos que hubieran estado involucrados en dichos actos o negligencias, y mejorar así los procesos estatales de gestión.

5. RESTRICCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

Naturalmente, el derecho a la salud ha ocupado un rol protagónico en las políticas estatales durante la pandemia. No obstante, no ha sido el único derecho fundamental afectado. Las medidas de contención, como el aislamiento social obligatorio y las restricciones a la libertad de tránsito, generaron efectos colaterales que vulneraron adicionalmente otros derechos. Estas afectaciones, además, se han dado de manera diferenciada sobre distintos grupos de la población, en virtud de las profundas desigualdades sociales que preexistían a la emergencia y que, producto de ella, se han visto acrecentadas (Defensoría del Pueblo, 2020b).

Así, podemos decir que tal restricción de derechos responde a causas directas e indirectas. En virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia, se restringió el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio peruano, comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo de la Constitución Política del Perú.⁴⁸ Sin embargo, la restricción directa de estos derechos, entre otras medidas tomadas en el marco de la emergencia, significaron, a su vez, la restricción de facto de otros derechos fundamentales. En términos generales, resalta la afectación en el disfrute de los derechos a la salud, al acceso a la información pública, educación y trabajo.

Con la llegada del Covid-19 al Perú y la declaratoria de emergencia nacional, el Estado se vio en una ardua labor contra el reloj para fortalecer la capacidad de respuesta del

las denuncias destaca la supuesta sobrevaloración en la compra de material de bioseguridad y limpieza por parte de diversas instituciones, entre ellas las Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú, los gobiernos regionales, los centros de salud, entre otras.

⁴⁷ Para mayor información, ver nota del Diario La República: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/fiscalia-investiga-mas-de-500-casos-de-corrupcion-en-pleno-estado-de-emergencia-3007753>

⁴⁸ Artículo 3 del D.S. 044-2020-PCM – Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19.

sistema sanitario. Sin embargo, los esfuerzos desplegados no pudieron evitar el colapso del sistema de salud, poniendo en riesgo no solo a pacientes de Covid-19 sino también las atenciones oportunas de otras enfermedades y emergencias. La afectación en el servicio sería aún mayor en zonas rurales, las cuales no contaron con una estrategia desde el inicio de la emergencia y donde se detuvieron las prestaciones en el primer nivel de atención principalmente por falta de equipos de protección suficientes. También se evidenciaron efectos en la salud mental producto del confinamiento y de las condiciones de trabajo en los casos del personal de primera línea de atención; así como retrocesos en los avances logrados en los principales indicadores de salud como vacunación, salud materna, salud neonatal, salud sexual y reproductiva, DCI y anemia, entre otros, a consecuencia de la concentración de los servicios de salud en la respuesta a la emergencia por Covid-19. También se vieron en riesgo otras intervenciones de salud clave como la prevención y tratamiento de dengue, VIH, TBC, Cáncer, enfermedades crónicas, entre otros. Todo ello, contribuyendo al incremento de muertes por todas las causas en el año 2020 (MCLCP, 2020).

El derecho al acceso a la información pública también se vería indirectamente restringido. Ello al menos durante el tiempo que demorara el establecimiento de canales digitales para la atención de solicitudes de información, así como la implementación de plataformas virtuales con información de interés general sobre el impacto y la gestión de la pandemia. Así mismo, y mucho más relevante, dicho derecho se vería amenazado por las limitaciones, por parte del estado, para la generación de dicha información de manera oportuna, suficiente y accesible; lo que implica brindar información en formatos amigables, así como en lenguaje de señas y en las distintas lenguas originarias de los pueblos indígenas. La vulneración de este derecho, en un contexto de tan alta incertidumbre, pondría en riesgo, más que nunca, el ejercicio de otros derechos, como la salud, educación, trabajo, seguridad, entre otros (Defensoría del Pueblo, 2020b).

El ejercicio de los derechos laborales también se vio afectado, no solo por el impedimento que significaron las restricciones de tránsito para el ejercicio de las actividades laborales, sino también por la aprobación de la suspensión perfecta de labores, una medida que buscaría hacer frente a los efectos de la paralización económica producto de la pandemia que afectaría principalmente a los sectores turismo, hotelería y comercio. Esta medida que debería haber sido empleada solo ante la imposibilidad de efectuar el pago al trabajador, usada de manera irresponsable, se convertiría en muchos casos en una herramienta de abuso de poder que permitía al empleador vulnerar los derechos fundamentales de sus trabajadores. Ello se vio reflejado en la detección de 7,829 empresas que, contando con la suspensión perfecta de labores, se beneficiaron indebidamente del programa Reactiva Perú, un programa de apoyo económico a las empresas cuyo objetivo era justamente evitar la interrupción de la cadena de pagos (Torres, 2020).

Por último, las medidas de gestión de la pandemia también afectaron el acceso a una educación equitativa y de calidad. Una de las primeras medidas adoptadas por el Gobierno, incluso antes de declarar el estado de emergencia, fue la suspensión de las clases presenciales, tanto escolares como universitarias. Dado que ya se preveía que el regreso presencial a las aulas tomaría mucho tiempo, se buscó garantizar la continuidad del servicio a través del acceso por parte de los estudiantes a medios tecnológicos que

posibilitaran la educación a distancia, en función de lo cual se dictaron medidas para evitar cortes en los servicios de telecomunicaciones y energía. Sin embargo, el mayor reto radicaría en el nivel de cobertura de estos servicios a nivel nacional. Cifras de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2018-2019, indicaban que antes de la pandemia, en las familias de situación de pobreza, solo el 66% contaba con radio o equipo de sonido, 60% con televisor, 84% con celular, 14% con Tv cable y 7% con Internet; servicios clave para poder acceder al programa “Aprendo en Casa” (MCLCP, 2020). Adicionalmente, cabe mencionar que Perú es uno de los pocos países de la región que no contará con el regreso a clases presenciales en 2021.⁴⁹ Tras casi dos años lejos de las aulas, no es solo el acceso a la educación y la calidad del servicio lo que está en juego. Para muchos niños en situación de pobreza incluso significa dejar de percibir alimentación de calidad o verse más expuestos a la violencia familiar o de la calle.⁵⁰

En lo que respecta a la particular afectación de grupos vulnerables, resalta el caso los miembros de las comunidades nativas y los pueblos indígenas. Estos, que ya antes de la pandemia enfrentaban dificultades y limitaciones para el acceso a los servicios públicos vitales y el ejercicio de sus derechos fundamentales, vieron acrecentadas estas deficiencias, especialmente en los servicios de salud, por la falta de capacidad resolutive en los ámbitos geográficos que habitan. Al inicio de la emergencia sanitaria, el Estado, en sus tres niveles de gobierno, no contempló la necesidad de implementar acciones sanitarias específicamente dirigidas a comunidades nativas y campesinas.⁵¹ Sin embargo, a raíz de las demandas de las organizaciones indígenas⁵², se emitieron normas institucionalizando espacios de participación a favor de los pueblos indígenas, las cuales permitirían la creación de comandos COVID-19 Indígenas. Estas actuarían en las 10 regiones que conformarían el ámbito de implementación del “Plan de Intervención del Ministerio de Salud para Comunidades Indígenas y Centros Poblados Rurales de la Amazonía frente a la Emergencia del COVID-19”. Sin embargo, la principal dificultad de dichos Comandos sería la falta de presupuesto asignado exclusivamente para la realización de sus actividades de supervisión, seguimiento y monitoreo (Defensoría del Pueblo, 2020a).

Niños, niñas, adolescentes y mujeres también fueron materia de preocupación. Más de 150.000 recién nacidos vieron en riesgo su derecho a la identidad, nombre, nacionalidad y reconocimiento de su personalidad jurídica al no poder contar con una partida de

⁴⁹ Ver nota de CNN sobre la situación de los países de América Latina en torno al retorno a las clases presenciales: <https://cnnespanol.cnn.com/2021/09/29/clases-presenciales-america-latina-orix/>

⁵⁰ Para más detalles, ver nota del Diario El Comercio: <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/el-deseo-de-los-ninos-de-volver-a-las-aulas-se-acentua-escolares-exigen-retorno-en-el-mas-corto-plazo-ano-escolar-2022-clases-presenciales-unicef-peru-minedu-volvamos-a-clases-peru-noticia/?ref=ecr>

⁵¹ Tanto el Plan Nacional de Reforzamiento de los Servicios de Salud y Contención del COVID-19, aprobado en marzo de 2020, como los Planes regionales que le siguieron, no consideraron acciones sanitarias estratégicas específicamente dirigidas a atender casos de coronavirus en comunidades nativas y campesinas, en virtud de sus particulares realidades culturales y geográficas (Defensoría del Pueblo, 2020a).

⁵² Entre los casos de mayor relevancia se encuentran la demanda de amparo presentada por Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) contra el Ministerio de Cultura, entre otros, por vulnerar y poner en riesgo los derechos de los pueblos indígenas y posibilidad de pervivir en el marco de la pandemia. Para más detalles, ver: https://earthrights.org/media_release/onamiap-demanda-amparo-gobierno-peruano-pueblos-indigenas-covid-pandemia/

nacimiento; ante lo cual se dispondría la adopción de mecanismos para la inscripción virtual. Así mismo, ante las barreras en el acceso a tratamientos integrales por cáncer infantil, se lograría aprobar una norma para garantizar el acceso ininterrumpido a estos tratamientos en un contexto en el que las enfermedades graves no vinculadas al Covid-19 estaban siendo invisibilizadas. Por último, también se evidenciaron mayores riesgos para niñas, niños, adolescentes y mujeres adultas víctimas de violencia de género, pues el encierro en el hogar los y las obligó a convivir con sus agresores, situación que motivaría la aprobación del D.L N° 1470, destinado a efectivizar las medidas de protección en casos de violencia familiar y contra la mujer y a priorizar todas las denuncias, al margen de su nivel de riesgo (Defensoría del Pueblo, 2020b).

Entre los otros grupos vulnerables que han visto restringido el ejercicio de sus derechos a causa de la pandemia, pero también de las medidas adoptadas para su contención, se encuentran las personas adultas mayores, para las cuales las restricciones en el acceso a la atención médica no vinculada al Covid-19 tendría consecuencias más graves; las personas con discapacidad, afectadas principalmente por los limitados recursos educativos adaptados a sus necesidades en el marco de la implementación de las clases virtuales⁵³; la población LGBTI+, quienes sin contar con una ley de identidad de género se vieron vulnerados ante la medida transitoria de restricción a la libertad de tránsito en función del género⁵⁴, dispuesta al inicio de la emergencia; y personas privadas de libertad, cuyas precarias condiciones de vida desembocaron en miles de internos y personal penitenciario contagiado y cientos de fallecidos (Defensoría del Pueblo, 2020b).

Los ejemplos aquí mencionados son solo una muestra de la magnitud del impacto del Covid-19 en la vida de los peruanos, pero permiten ver que los efectos de la pandemia trascienden por mucho el campo de la salud, afectando tanto ella como las medidas adoptadas para su contención, directa o indirectamente, el ejercicio de diversos derechos humanos. En este sentido, la indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los derechos humanos queda hoy más que nunca en evidencia.

6. CONCLUSIONES

Sus sólidos fundamentos macroeconómicos le han permitido al Perú implementar una de las políticas de contención más estrictas en el mundo frente a la pandemia del Covid-19, así como uno de los planes económicos más grandes entre las economías emergentes para hacer frente a sus efectos económicos y sociales (equivalente al 20% de su PBI) (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2020). Ello no evitaría, sin embargo, que la

⁵³ Cabe mencionar que, pese a los esfuerzos por implementar una plataforma virtual de intérpretes de lengua de señas por parte del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis), el desconocimiento de algunas autoridades sobre la existencia de dicho servicio, unido a la falta de acceso a internet en distintas zonas del país, motivaron diversas quejas de la comunidad de personas sordas por las barreras de comunicación. Mayor información sobre la afectación a personas con discapacidad en: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-situacion-de-las-personas-con-discapacidad-se-agravo-durante-la-pandemia/>

⁵⁴ Solo podían salir a comprar los hombres los días impares, y las mujeres, los días pares.

pandemia desencadenara una de las peores crisis en la historia contemporánea de este país. En el 2020, el PBI se contrajo en 11% y el nivel de pobreza monetaria se incrementó en aproximadamente 10%, alcanzando ahora al 30% de la población (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2021); efectos que fueron más severos en las áreas urbanas (INEI, 2021), lo que explicaría, en parte, el efecto de “migración inversa” que se experimentó en dicho año (Huarancca & Ortiz, 2020; Zolezzi, 2020). Sin embargo, preocupan no solo los actuales niveles de pobreza sino también la alta vulnerabilidad económica que podría llevar a un tercio de la población a caer bajo la línea de pobreza monetaria (Bonett, 2021).

Todo ello se daría en un contexto de constante inestabilidad política dentro de la cual la corrupción y la presencia de intereses subalternos detrás del ejercicio del poder han tenido un papel protagónico. Los intempestivos cambios de gobierno y el cierre del Congreso del 2019 serían solo los efectos más visibles de un problema más complejo de frágil gobernabilidad en el marco de una crisis de legitimidad que afecta a toda la clase política peruana. Parte de esta crisis se vio reflejada en las últimas mediciones del Barómetro de las Américas (2018/2019), las cuales muestran que solo el 28% de los peruanos se considera satisfecho con la democracia y que el Perú se ubica como el país más preocupado por el problema de la corrupción en la región (Carrión & Zárate, 2018). Con 35 puntos, y ubicándose en la posición 105 de 180, los resultados del Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional para el año 2020 también muestra al Perú en el grupo de países con elevada percepción de corrupción.

Pero si la corrupción ya era uno de los mayores problemas en el Perú, costándole alrededor de 3% del PBI anualmente (Shack et al., 2020), cobra aún más relevancia en el contexto de la pandemia. A los problemas precedentes que enfrenta el Estado en materia de ineficiencia en la gestión de contrataciones e insuficientes mecanismos de control interno y rendición de cuentas, se le suman otros derivados de situaciones propias de la emergencia sanitaria, como la disponibilidad de un gran flujo de recursos que se transfieren para su rápida ejecución y la flexibilización de las modalidades de contratación, lo que incrementa los riesgos de corrupción (Shack, 2021).

Tanto para responder a los altos niveles de incertidumbre, que marcaron sobre todo los primeros meses del Estado de Emergencia, como en pro de la transparencia en un contexto de mayores riesgos de corrupción, diversas instituciones implementaron plataformas digitales especiales como “Coronavirus (COVID-19) en Perú”, “Sala Situacional COVID-19”, “Reporte nacional de entrega de bonos” y “Vacunómetro” con información sobre medidas de política en el marco de la pandemia y con estadísticas sobre su evolución y el proceso de vacunación. También se implementarían plataformas especialmente dirigidas a transparentar la información relativa a los procesos de adquisiciones y contrataciones en el marco de la emergencia, tales como “Conosce”, “Monitor de control y Transparencia Covid-19” y “Velocímetro de los servicios de control”.

Sin embargo, estos esfuerzos no serían suficientes. La crisis sanitaria demandaba la implementación de infraestructura y la adquisición de insumos y equipos sanitarios en tiempo record y la flexibilización de los procesos de contrataciones dictada en el marco de la emergencia, si bien serviría para agilizar la respuesta del Estado, terminaría

comprometiendo la transparencia e incrementando las oportunidades de corrupción, tal como lo muestran las diversas irregularidades detectadas por la Contraloría, principalmente en lo que se refiere a la adquisición y entrega de víveres y la sobrevaloración de equipos e implementos médicos.

En este contexto, el accionar de la Contraloría General de la República, así como del Sistema Nacional de Control en general, es y continúa siendo clave en el acompañamiento de los procesos de compra y otorgamiento de ayuda y beneficios sociales. Destaca en particular el esfuerzo que representó el despliegue masivo de un control concurrente en los diferentes niveles del Estado, producto del cual se logró examinar hasta fines del 2020 alrededor del 80% del total de los recursos asignados por el Estado para hacer frente a la pandemia (Shack, 2021). Así mismo, en el marco de un sistema de pesos y contra pesos, resultan también relevantes las actuaciones del Ministerio Público y de las Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción, gracias a las cuales se está logrando investigar irregularidades en la compra de material de bioseguridad y limpieza por parte de diversas instituciones y en diferentes niveles del Estado. En paralelo, el Congreso, ejerciendo también sus funciones de fiscalización, lograría implementar comisiones de investigación para algunos de los escándalos de corrupción de mayor envergadura.

La Defensoría del Pueblo, por su parte, también viene cumpliendo un rol clave, reportando una diversidad de alertas y denuncias relacionadas a la emergencia sanitaria y emitiendo informes especiales y recomendaciones de política ante la vulneración de derechos en el marco de la pandemia. Y es que, si bien la declaratoria del Estado de Emergencia restringiría el ejercicio solo de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio peruano, los efectos colaterales de dichas restricciones vulnerarían adicionalmente otros derechos, entre los que resaltan derechos a la salud, al acceso a la información pública, educación y trabajo, afectaciones que se darían de manera diferenciada sobre distintos grupos de la población, en virtud de las profundas desigualdades sociales que preexistían a la emergencia y que, producto de ella, se han visto acrecentadas (Defensoría del Pueblo, 2020b).

Hay una gran necesidad todavía de fortalecer las instituciones, en especial los organismos de control, desafío cada vez más apremiante debido a la emergencia sanitaria. Asimismo, nos enfrentamos al gran reto de compatibilizar la flexibilización en los procesos de compra que responde a la demanda de acciones inmediatas por parte del Estado en el marco de la emergencia, con mayores esfuerzos en materia de transparencia de datos. Si bien la apertura de portales de datos durante la emergencia sanitaria fueron un esfuerzo de transparencia, visibilizaron la urgencia de una mayor colaboración interinstitucional, así como las limitaciones de dichas instituciones para comunicar la información de manera más sencilla y para que dichos datos puedan ser procesados e interpretados por la ciudadanía en general. Finalmente, dichos desafíos no solo responden al contexto de la emergencia sanitaria sino también a la crisis de legitimidad y confianza en la que continúa sumergido el Perú.

BIBLIOGRAFÍA

ANTAIP. (2020). *Herramientas Digitales de Transparencia. Informe*. Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública – ANTAIP.

Bonett, D. C. (2021). *Perú: Pobreza Monetaria 2020. Principales resultados. (diapositiva)*. INEI. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/presentacion-resultados-pobreza-monetaria-2020.pdf>

Carrión, J., & Zárate, P. (2018). *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2008/19: tomándole el pulso a la democracia*. USAID, VANDERBILT, LAPOP, IEP.

Congreso de la República. (2021). *Informe final. Julio 2021. Informe preliminar de la Comisión Investigadora de las presuntas irregularidades en la Gestión de Essalud frente a la pandemia de la Covid-19 que estarían afectando la correcta atención de los asegurados*.

Contraloría General de la República. (2021). *Control en la pandemia por la Covid-19. Informe de gestión del control gubernamental en la Emergencia Sanitaria a los 365 días*.

Defensoría del Pueblo. (2020a). *La participación de los pueblos indígenas durante la emergencia sanitaria por la Covid-19. Informe de Adjuntía N° 003-2020-DP/AMASP*.

Defensoría del Pueblo. (2020b). *Rendición de cuentas en el contexto de la pandemia: 150 días defendiendo derechos*.

Enriquez, D. R., Castilla, C. J. G., & Sotelo, C. G. M. (2021). El otro virus que mata en el Perú: la corrupción en tiempos de pandemia. *593 Digital Publisher CEIT*, 6(3), 452–464.

Huaranca, M., & Ortiz, J. (2020). Retorno de los migrantes recientes en tiempos del COVID-19. In *Moneda* (Issue 183). BCRP.

INEI. (2021). *Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2020. Informe Técnico*.

MCLCP. (2020). *Informe nacional sobre el impacto del Covid-19 en las dimensiones económica, social y la salud en el Perú (al mes de mayo, 2020)*. Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP).

Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. (2020). *Marco Macroeconómico Multianual 2021 - 2024*. https://www.mef.gob.pe/pol_econ/marco_macro/MMM_2021_2024.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. (2021). *Informe de actualización de las proyecciones macroeconómicas 2021-2024*.

OCC. (2021). *Informe Perú. Seguimiento al compromiso de Lima*. Observatorio Ciudadano de Corrupción (OCC).

OSCE. (2020). *Diagnóstico y Estrategia para la Gestión de Riesgos en Contratación Pública*.

PNUD. (2020). *Vulnerabilidades, más allá de la pobreza. Series de Investigación. PNUD Perú*.

Proética. (2020). *Perú mejora dos puntos en evaluación mundial sobre percepción de la corrupción de Transparencia Internacional*. <https://www.proetica.org.pe/contenido/peru-mejora-dos-puntos-en-evaluacion-mundial-sobre-percepcion-de-la-corrupcion-de-transparencia-internacional/>

Proética. (2021). *Propuestas electorales contra la corrupción*. <https://www.proetica.org.pe/contenido/propuestas-electorales-contra-la-corrupcion/>

Shack, N., Pérez, J., & Portugal, L. (2020). *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú. Una aproximación exploratoria. Documento de Política en Control Gubernamental*. Contraloría General de la República del Perú.

Shack, Nelson. (2021). *El control en los tiempos de Covid-19. Hacia una transformación del control*. Contraloría General de la República del Perú.

Torres, R. I. (2020). *La suspensión perfecta en tiempos de Covid-19. ¿Una alternativa o abuso del empleador?* In *Revista de Derecho Procesal del Trabajo* (Vol. 2).

Zolezzi, M. (2020). *La ciudad, la COVID-19 y "el desborde inverso."* *Revista de Sociología*, 30, 119–138.



www.redanticorruptcion.com